

Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30, № 3. С. 263–268. ISSN 1998-0817

Vestnik of Kostroma State University, 2024, vol. 30, no. 3, pp. 263–268. ISSN 1998-0817

Научная статья

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

УДК 342.951

EDN QOEXDL

<https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-3-263-268>

СТАДИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АККРЕДИТАЦИИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Краснощеков Александр Алексеевич, Саратовская государственная юридическая академия, Саратов, Россия, k_ap@ssla.ru,
<https://orcid.org/0009-0008-4705-7246>

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках государственной аккредитации в сфере высшего образования. Цель статьи состоит в выявлении проблемных моментов и выработке предложений по совершенствованию нормативных актов, регламентирующих соответствующую административную процедуру. Сформулировано авторское определение аккредитационной экспертизы как специальной процедуры исследования образовательной деятельности по конкретной образовательной программе, проводимой компетентными экспертами, обладающими специальными знаниями в области образования, в рамках которой осуществляется сопоставление аккредитационных показателей и образовательной деятельности организации, что позволяет определить ее качество. Обоснована необходимость исключения из предмета аккредитационной экспертизы таких показателей, как средний балл единого государственного экзамена обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования, а также средний балл вступительных испытаний, поскольку данные показатели не могут быть отнесены к показателям качества образования. Предложена интеграция электронной образовательной среды учебных заведений с Федеральной государственной информационной системой «ЕСИА». Аргументирована необходимость конкретизации отдельных сроков в рамках этапа аккредитационной экспертизы, что будет способствовать обеспечению права образовательной организации на своевременную аккредитацию образовательной деятельности.

Ключевые слова: образование, аккредитация, административная процедура, аккредитационные показатели, аккредитационная экспертиза, стадия, качество образования.

Для цитирования: Краснощеков А.А. Стадии административной процедуры государственной аккредитации в сфере высшего образования // Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30, № 3. С. 263–268. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-3-263-268>

Research Article

STAGES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF STATE ACCREDITATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Alexander A. Krasnoshchekov, Saratov State Law Academy, Saratov, Russia, k_ap@ssla.ru, <https://orcid.org/0009-0008-4705-7246>

Abstract. The article is devoted to the consideration of the features of the procedural activity carried out within the framework of state accreditation in the field of higher education. The purpose of the article is to identify problematic issues and develop proposals for improving the regulatory acts governing the relevant administrative procedure. The author's definition of accreditation expertise is formulated as a special procedure for studying educational activities for a specific educational program, conducted by competent experts with special knowledge in the field of education, within the framework of which accreditation indicators and educational activities of the organisation are compared, which allows determining its quality. The need to exclude from the subject of accreditation expertise such indicators as the average score of the unified state examination of students accepted based on its results for training in higher education programmes, as well as the average score of entrance examinations, is substantiated, since these indicators cannot be attributed to the indicators of the quality of educational activities for a specific educational programme of higher school. The integration of the electronic educational environment of educational institutions with the Federal State Information System “the unified identification and authentication system” is proposed. The necessity of specifying individual deadlines within the stage of accreditation expertise is substantiated, which will help to ensure the right of an educational organisation to timely receive the result of the state service for accreditation of educational activities.

Keywords: education, accreditation, administrative procedure, accreditation indicators, accreditation expertise, stage, quality of education.

For citation: Krasnoshchekov A.A. Stages of the administrative procedure of state accreditation in the field of higher education. Vestnik of Kostroma State University, 2024, vol. 30, no. 3, pp. 263–268 (In Russ.). <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-3-263-268>

Административная процедура в сфере образования рассматривается в науке как «нормативно закрепленный порядок совершения последовательных действий, направленных на установление, изменение и прекращение образовательных прав и обязанностей» [Повный: 8].

Процедура государственной аккредитации выступает составной частью административно-процедурного процесса, который является разновидностью административного процесса [Соколов: 192]. Являясь процессуальной деятельностью, она состоит из отдельных стадий.

Процедура государственной аккредитации в сфере высшего образования начинается со стадии возбуждения. Анализ норм Административного регламента¹ свидетельствует о том, что первоначальным этапом стадии выступает прием заявления и прилагаемых к нему документов.

В течение трех рабочих дней с момента приема заявления осуществляется последний этап стадии возбуждения, на котором принимается решение о проведении аккредитационной экспертизы, а именно издание соответствующего приказа.

Первоначальным этапом стадии рассмотрения аккредитационного дела выступает проведение аккредитационной экспертизы, поскольку обозначенная экспертиза необходима для определения соответствия качества образования по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам нормативно установленным аккредитационным показателям.

В данном аспекте стоит согласиться с мнением, что «основной целью, определяющей суть государственной аккредитации образовательной деятельности, является подтверждение аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям; на это направлена и аккредитационная экспертиза» [Рукавишников: 61]. Аккредитация в сфере образования определяется как «специальная процедура оценивания качества услуг, оказываемых образовательными организациями, или качества отдельных образовательных программ, реализуемых в пределах соответствующей деятельности организаций» [Евдокимов: 40].

Именно аккредитационная экспертиза занимает центральное место в рассматриваемой административной процедуре.

Согласно энциклопедическому словарю, экспертиза – это «исследование и интерпретация фактов и обстоятельств, предполагающее использование специальных познаний в той или иной области» [Брокгауз, Ефрон: 447].

В толковом словаре она определяется как «анализ специалистами, пользующимися авторитетом, деятельности объекта, следствий того или иного явления или события, итогов чьей-либо работы или принятия решения, потенциалов воплощения в жизнь проекта» [Ожегов: 620].

Таким образом, она предполагает исследование, которое проводится лицом, обладающим специальными знаниями в какой-либо области. В то же время данные позиции оставляют открытым вопрос о том, с какой целью осуществляется анализ фактов и обстоятельств в рамках экспертизы, а также в чем состоит сущность использования специальных знаний.

Несколько иной подход содержится в работах авторов, рассматривающих институт экспертизы в сфере образовательной деятельности.

Так, по мнению В.И. Зверевой, экспертиза – это «совокупность взаимосвязанных процедур, необходимых для приобретения комплексного мнения, выраженного в форме экспертного суждения или оценки об объекте, процессе, явлении» [Зверева: 11].

Достоинством обозначенного определения выступает выявление цели экспертной деятельности, в качестве которой выступает формирование суждения об исследуемом объекте.

Интерес представляет также определение экспертизы, сформулированное А.Н. Тубельским. Это «процедура, при осуществлении которой обуславливается совпадение того или иного явления установленным нормам, знакомым экспертам» [Тубельский: 158]. В его рамках подчеркивается сущность экспертизы как установления соответствия объекта конкретным нормам. Данное определение применимо и к рассматриваемому виду деятельности.

Как следует из Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 (далее – Положение об аккредитации), она «направлена на подтверждение соответствия качества образования по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам установленным аккредитационным показателям»².

В указанном определении обращает на себя внимание термин «качество образования». Его толкование содержится в Законе об образовании, согласно

которому это «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы»³.

Аккредитационные показатели также выступают «совокупностью обязательных требований, которые предъявляются к образовательной деятельности». Из этого следует, что само по себе соответствие аккредитационным показателям должно свидетельствовать о ее качестве. В связи с этим нормативная формулировка цели аккредитационной экспертизы, согласно которой таковой является «подтверждение соответствия качества образования установленным аккредитационным показателям», выглядит несколько некорректной.

Положительный результат экспертизы означает, что образовательная деятельность соответствует требованиям, предъявляемым к ней государством. Стоит также учитывать, что факт получения государственной аккредитации непосредственно влияет на возможность выдачи документов об образовании государственного образца.

Таким образом, аккредитационную экспертизу можно представить как «специальную процедуру исследования образовательной деятельности по конкретной образовательной программе, проводимую компетентными экспертами, обладающими специальными знаниями в области образования, в рамках которой осуществляется сопоставление нормативно установленных аккредитационных показателей и образовательной деятельности организации, что позволяет определить ее качество».

Как отмечают авторы, существовавшая ранее в России модель государственной аккредитации не была направлена на проверку качества подготовки студентов, поскольку сводилась к проверке соответствия образовательных программ федеральным государственным образовательным стандартам [Янкевич, Княгинина, Воробьев: 78].

В настоящее же время предметом экспертизы являются аккредитационные показатели, закрепленные приказом Минобрнауки № 409 (далее – Приказ № 409)⁴. Однако отдельные из них вызывают сомнения с точки зрения необходимости и корректности правового закрепления.

Так, в рамках аккредитационной экспертизы подлежит оценке средний балл единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ) обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным

программам высшего образования – бакалавриата и специалитета.

Данный показатель находится в значительной зависимости от уровня мотивированности обучающихся. Он показывает уровень их готовности к освоению образовательной программы, однако не качество ее реализации в образовательной организации.

На необъективность данного аккредитационного показателя может также оказывать влияние известность высшего учебного заведения. К примеру, у населения сформировалось устойчивое мнение, что столичные учебные заведения предоставляют более качественное образование, в связи с чем в них может иметь место более жесткий конкурс. Таким образом, предлагается обозначенный аккредитационный показатель исключить из соответствующего перечня.

В числе аккредитационных показателей также закреплено наличие электронной информационно-образовательной среды.

Однако само по себе ее наличие не может выступать однозначной гарантией качества образования. Нормативно закрепленные признаки электронной образовательной среды свидетельствуют о ее формальном наличии, при этом имеют лишь косвенное отношение к эффективности образовательного процесса.

Отдельными исследователями предлагается в качестве показателей эффективности рассматривать такие, как «увеличение (или снижение) прибыли за счет увеличения (или снижения) оплаты за обучение; снижение затрат на сопровождение учебного процесса за счет электронного документооборота и сокращения расходов; рост количества обучающихся; рост производительности» [Воронов, Часовских: 121].

В то же время анализ данных показателей в рамках аккредитационной экспертизы представляется затруднительным. Поэтому необходимо совершенствование применения отдельных из существующих критериев оценки электронной образовательной среды.

Так, критерий взаимодействия педагогических работников с обучающимися в электронной информационно-образовательной среде может в большей степени отразить качество образования в случае, если он будет дополнен указанием на необходимость обеспечения верификации аккаунта, используемого обучающимся. Возможности сети Интернет связаны не только с удобством дистанционного взаимодействия, но и с анонимностью доступа, что в аспекте образовательного процесса не всегда выступает положительным моментом. Авторизация на порталах высших учебных заведений производится с использованием логина и пароля, однако возможна их передача между обучающимися в целях неправомерной помощи в выполнении заданий.

Решение обозначенной проблемы видится в установлении необходимости интеграции электронной

образовательной среды учебных заведений с Федеральной государственной информационной системой «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». В данном случае авторизация обеспечивается не только с использованием логина и пароля, но и актуального номера мобильного телефона пользователя, что повышает гарантии защиты аккаунта от неправомерного доступа.

Кроме того, вряд ли является обоснованным подход, закрепленный приказом Минобрнауки, согласно которому значение показателя «имеется» устанавливается, если организация, осуществляющая образовательную деятельность, подтвердила наличие не менее четырех компонентов, свидетельствующих о наличии электронной образовательной среды.

Исходя из него можно сделать вывод, что наличие возможности взаимодействия педагогических работников с обучающимися может и не подтверждаться, если имеются иные компоненты. Однако обозначенный компонент выступает ключевой составляющей образовательной деятельности. Следует установить необходимость учета наличия всех компонентов электронной образовательной среды.

Следующий этап стадии рассмотрения аккредитационного дела связан с рассмотрением заключения экспертной группы. Соответствующее заключение, а также прилагаемые к нему документы подлежат направлению в Рособрназор. В дальнейшем уполномоченный сотрудник осуществляет подготовку акта о результатах проведенной аккредитационной экспертизы.

Требуется отметить, что нормативно закреплена лишь необходимость составления данного акта, однако подробно не регламентируется порядок рассмотрения материалов аккредитационной экспертизы. В Административном регламенте вовсе отсутствует указание на существование обозначенного этапа.

В связи с отсутствием четкого правового регулирования рассмотрение материалов аккредитационной экспертизы может осуществляться в различные сроки в каждом конкретном случае. Данное положение вызывает сомнения с точки зрения обоснованности. Кроме того, стоит учитывать, что не всегда по результатам экспертизы принимается положительное решение. Возможно и назначение повторной экспертизы при наличии оснований, связанных с нарушением порядка ее проведения.

Поэтому для обеспечения права образовательной организации на своевременное получение результата государственной услуги по аккредитации следует ограничить срок рассмотрения материалов аккредитационной экспертизы. Акт о ее результатах

должен быть составлен не позднее одного рабочего дня со дня поступления ее материалов в аккредитационный орган.

При этом данное положение должно сочетаться с нормой, устанавливающей срок направления материалов экспертизы в Рособрназор. То обстоятельство, что заключение экспертизы и ее материалы подлежат направлению в Рособрназор в пределах сроков, установленных его распорядительным актом, также выглядит необоснованным расширением пределов усмотрения аккредитационного органа. Следует установить в Положении об аккредитации, что заключение и материалы экспертизы должны быть направлены в Рособрназор не позднее одного рабочего дня со дня окончания ее проведения.

Затем следует этап принятия Рособрназором решения по результатам административной процедуры. Положение об аккредитации устанавливает возможность принятия трех видов итоговых решений. Это решение о государственной аккредитации по заявленным образовательным программам либо решение об отказе в ней. Также может быть принято решение об аннулировании результатов аккредитационной экспертизы и назначении повторной экспертизы, если в акте о результатах экспертизы содержится вывод о несоблюдении порядка ее проведения.

Однако стоит отметить, что Административный регламент содержит норму, согласно которой срок принятия решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги составляет четыре рабочих дня со дня получения всех требуемых сведений. При этом отсутствуют уточнения относительно случая назначения повторной аккредитационной экспертизы.

В результате остается неясным, в какой срок должно быть принято решение о ее назначении. Положение об аккредитации лишь определяет, что аннулирование результатов аккредитационной экспертизы и ее повторное назначение реализуются в сроки и порядке, которые установлены его разделом III.

В свою очередь, из содержания данного раздела лишь следует, что распорядительный акт о проведении экспертизы должен быть принят в течение трех рабочих дней со дня приема заявления о государственной аккредитации и прилагаемых к нему документов.

При назначении дня начала первоначальной экспертизы аккредитационный орган ограничен общими временными пределами, установленными для оказания государственной услуги по аккредитации.

Безусловно, в случае назначения повторной экспертизы аккредитационный орган также не вправе выходить за временные рамки, установленные для оказания государственной услуги по аккредитации. Однако для исключения возможности необоснованного за-

тягивания срока рассматриваемой процедуры следует установить в Административном регламенте, что решение об аннулировании результатов экспертизы и повторном ее назначении должно быть принято не позднее одного рабочего дня со дня составления акта о результатах экспертизы.

Следующая стадия государственной аккредитации связана с предоставлением ее результата. В ее рамках сведения подлежат внесению в реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам (далее – реестр организаций).

Согласно ч. 21 ст. 92 Закона об образовании, «принятие аккредитационным органом решения о государственной аккредитации осуществляется в срок, не превышающий двадцати пяти рабочих дней со дня приема заявления о проведении государственной аккредитации и прилагаемых к этому заявлению документов»⁵.

Однако в соответствии с п. 179 Административного регламента максимальный срок предоставления государственной услуги составляет двадцать рабочих дней со дня регистрации заявления и документов. Также стоит отметить, что в понимании Административного регламента регистрация заявления и документов не является тождественной их приему к рассмотрению, поскольку они принимаются к нему лишь по результатам проверки на предмет их соответствия установленной форме, требованиям полноты и достоверности содержащихся в них сведений. Данная проверка осуществляется лишь после их регистрации.

Учитывая ориентацию государственной политики на сокращение сроков административных процедур, представляется необходимым установить единый срок в двадцать рабочих дней для предоставления результата государственной услуги, которые подлежат исчислению со дня регистрации заявления и документов.

Наконец, стадия исправления опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре организаций, является факультативной, поскольку осуществляется лишь при наличии соответствующего заявления.

Недостатком регламентации данной стадии выступает отсутствие возможности внесения исправлений в реестр по инициативе Рособнадзора. Поэтому следует закрепить в Административном регламенте норму, согласно которой наличие заявления не является обязательным для начала соответствующей стадии.

Примечания

¹ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услу-

ги по государственной аккредитации образовательной деятельности: приказ Рособнадзора от 4.07.2023 № 1287 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.08.2023).

² Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14.01.2022 № 3: Постановление Правительства РФ от 19.05.2023 № 797 // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

³ Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 8.07.2024) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; Российская газета. № 182. 16.08.2024.

⁴ Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования: приказ Минобрнауки России от 18.04.2023 № 409 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.05.2023).

⁵ Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 8.07.2024) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; Российская газета. № 182. 16.08.2024.

Список литературы

Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. Москва: Юр. Норма: Инфра-М, 2018. 352 с.

Воронов М.П., Часовских В.П. Методика оценки эффективности электронных образовательных систем // Современные наукоемкие технологии. 2022. № 10 (Ч. 1). С. 120–124.

Евдокимов С.Ю. Аккредитация как система оценки качества образовательной деятельности // Мир науки. 2017. № 4. С. 39–45.

Зверева В.И. Диагностика и экспертиза педагогической деятельности аттестуемых учителей. Москва: УЦ «Перспектива», 1998. 108 с.

Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 100 000 слов, терминов и выражений / под общ. ред. Л.И. Скворцова. Москва: Мир и образование, 2020. 736 с.

Повный Д.А. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 203 с.

Рукавишников С.М. О некоторых вопросах правового регулирования аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования // Право и государственность. 2023. № 1. С. 60–66.

Тубельский А.Н. Экспертиза инновационной школы // Инновационное движение в российском школьном образовании. Москва: Парсифаль, 2012. С. 158–179.

Энциклопедический словарь / под ред. проф. И.Е. Андреевского. Санкт-Петербург: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907. Т. 40. 468 с.

Янкевич С.В., Княгинина Н.В., Воробьев В.В. Государственная аккредитация университетов: конфликт заявленных и фактических целей // Образовательная политика. 2019. № 1. С. 76–86.

References

Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik dlya bakalavrov [Administrative Law of the Russian Federation: a textbook for bachelors], ed. by A.Yu. Sokolov. Moscow, Yur. Norma, Infra-M Publ., 2018, 352 p. (In Russ.)

Enciklopedicheskij slovar' [Encyclopedic Dictionary] / ed. by prof. I.E. Andreevsky. St. Petersburg, F.A. Brockhaus, I.A. Efron Publ., 1890–1907, vol. 40, 468 p. (In Russ.)

Evdokimov S.Yu. *Akkreditaciya kak sistema ocenki kachestva obrazovatel'noj deyatel'nosti* [Accreditation as a system for assessing the quality of educational activities]. *Mir nauki* [World of Science], 2017, no. 4, pp. 39–45. (In Russ.)

Ozhegov S.I. *Tolkovyj slovar' russkogo yazyka: 100 000 slov, terminov i vyrazhenij* [Explanatory dictionary of the Russian language: 100,000 words, terms and expressions], ed. by L.I. Skvortsov. Moscow, Peace and education Publ., 2020, 736 p. (In Russ.)

Povny D.A. *Administrativnye procedury kak sredstvo protivodejstviya korrupcii v obrazovanii Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Administrative procedures as a means of combating corruption in the educa-

tion of the Russian Federation: diss. ... candidate of legal sciences]. Chelyabinsk, 2011, 203 p. (In Russ.)

Rukavishnikov S.M. *O nekotoryh voprosah pravovogo regulirovaniya akkreditacionnyh pokazatelej po obrazovatel'nyh programmam vysshego obrazovaniya* [On some issues of legal regulation of accreditation indicators for educational programs of higher education]. *Pravo i gosudarstvennost'* [Law and statehood], 2023, No. 1, pp. 60–66. (In Russ.)

Tubelsky A.N. *Ekspertiza innovacionnoj shkoly* [Expertise of an Innovative School] *Innovacionnoe dvi-zhenie v rossijskom shkol'nom obrazovanii* [Innovative Movement in Russian School Education]. Moscow, Parsifal Publ., 2012, pp. 158–179. (In Russ.)

Voronov M.P., Chasovskikh V.P. *Metodika ocenki effektivnosti elektronnyh obrazovatel'nyh sistem* [Methodology for assessing the effectiveness of electronic educational systems]. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii* [Modern science-intensive technologies], 2022, No. 10 (part 1), pp. 120–124. (In Russ.)

Yankevich S.V., Knyaginina N.V., Vorobyov V.V. *Gosudarstvennaya akkreditaciya universitetov: konflikt zayavlennyh i fakticheskikh celej* [State accreditation of universities: conflict of declared and actual goals]. *Obrazovatel'naya politika* [Educational policy], 2019, no. 1, pp. 76–86. (In Russ.)

Zvereva V.I. *Diagnostika i ekspertiza pedagogicheskoy deyatel'nosti attestuemyh uchitelej* [Diagnostics and examination of pedagogical activities of certified teachers]. Moscow, Perspektiva Publ., 1998, 108 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 24.06.2024; одобрена после рецензирования 30.07.2024; принята к публикации 02.09.2024.

The article was submitted 24.06.2024; approved after reviewing 30.07.2024; accepted for publication 02.09.2024.