

К заседанию межведомственной
комиссии по вопросам повышения
качества высшего юридического образования

Аналитическая записка

**«СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ АККРЕДИТАЦИИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОДГОТОВКУ
ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ»**

**(п. 2 протокола заседания рабочей группы по подготовке
очередного заседания межведомственной комиссии по вопросам
повышения качества высшего юридического образования.
Докладчик – заместитель декана юридического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова Д.Я.Малешин)**

Содержание

1. Постановка проблемы.....	3
2. Нормативно-правовая основа	
2.1. Краткий обзор действующего порядка.....	3
2.2. Новеллы 2010 года (ФЗ №293-ФЗ от 8 ноября 2010 г.).....	6
3. Краткие сведения о зарубежных моделях	8
4. Проблемы и противоречия действующей системы.....	9
5. Предложения по совершенствованию действующей системы.....	10
6. Выводы.....	12

1. Постановка проблемы

Государственный контроль качества высшего юридического образования осуществляется посредством лицензирования и аккредитации высших учебных заведений. Лицензирование и аккредитация рассматривается как признание государством определенного качества осуществляемой вузом подготовки специалистов, составляют механизм государственного управления образованием.

Наделенный со стороны государства доверием вуз имеет право выдавать своим выпускникам дипломы государственного образца, пользоваться государственной символикой на своих распорядительных документах. В тоже время, по данным Минобрнауки России в настоящее время функционируют более 1200 юридических вузов (в Москве их более 130). Социологические опросы свидетельствуют о низком качестве подготовки специалистов во многих юридических вузах. Исключение составляют классические университеты и ведущие юридические академии. Однако, подавляющая часть вузов выдает дипломы государственного образца, что ***дискредитирует*** высшее юридическое образование в целом.

2. Нормативно-правовая основа

Лицензирование и государственная аккредитация вузов регулируется в настоящее время Законом РФ от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании» (в редакции ФЗ от 13 января 1996 года №12-ФЗ), Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. №277 (в редакции Постановления Правительства РФ от 24.09.2010 №749); Положением о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 года №522 (в редакции Постановлений Правительства РФ от 18.05.2009 № 414, от 19.01.2010 № 16) и другими нормативными актами.

2.1. Краткий обзор действующего порядка

Лицензирование и аккредитация направлена на обеспечение государственной политики в области образования. В соответствии с установленной компетенцией лицензированием и аккредитацией

занимаются Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и органы исполнительной власти.

Для прохождения процедуры лицензирования вузу необходимо отвечать следующим лицензионным требованиям и условиям при осуществлении образовательной деятельности:

а) ведение лицензиатом или заявление к лицензированию соискателем лицензии образовательной деятельности по образовательным программам, предусмотренным для соответствующего типа образовательных учреждений или для научных организаций в соответствии с Законом "Об образовании" и федеральным законом "О науке и государственной научно-технической политике";

б) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) в собственности или на ином законном основании оснащенных зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам заявленного уровня и направленности (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, помещения для работы медицинских работников, питания обучающихся и воспитанников) и отвечающих установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации требованиям;

в) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) учебно-методической документации, предусмотренной пунктами 6, 6.1 и 8 статьи 9 Закона "Об образовании", а также учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса, необходимых для реализации образовательных программ заявленного уровня и направленности в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (федеральными государственными требованиями) и отвечающих установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании требованиям;

г) наличие в штате соискателя лицензии (лицензиата) или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, численность и образовательный ценз которых обеспечивают реализацию образовательных программ заявленного уровня и направленности и отвечают установленным в соответствии с законодательством об образовании требованиям;

д) соблюдение лицензиатом установленных законодательством Российской Федерации об образовании требований к организации образовательного процесса, а также прав участников образовательного процесса, в том числе требований к

максимальному объему учебной нагрузки обучающихся, установленных для образовательных программ соответствующего уровня и направленности;

е) соблюдение лицензиатом предусмотренной лицензией предельной численности обучающихся и воспитанников;

ж) соблюдение лицензиатом Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. N 505.

Лицензирующий орган проводит проверку полноты и достоверности представленных сведений о соискателе лицензии, а также проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий. На основании заключения экспертной комиссии принимается решение лицензирующим органом о выдаче лицензии.

Следующим этапом является прохождение вузом процедуры государственной аккредитации. Целью государственной аккредитации образовательного учреждения является установление его государственного статуса (типа, вида, категории), подтверждение уровня реализуемых образовательных программ и их направленности, а также соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям.

Для проведения государственной аккредитации образовательные учреждения и научные организации представляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти заявление о проведении государственной аккредитации, согласованное с учредителем (учредителями), с приложением документов, необходимых для проведения государственной аккредитации.

В настоящее время с целью оптимизации работ по сопровождению процедур аттестации и государственной аккредитации высшего учебного заведения, заключается договор между высшим учебным заведением и информационно-методическим центром государственной аккредитации Минобрнауки России.

В качестве предмета договора выступает информационно-методическое сопровождение процедур аттестации и государственной аккредитации высшего учебного заведения, которое включает в себя: 1) оценку рабочих учебных планов образовательных программ, реализуемых высшим учебным заведением и представленных к аттестации и государственной аккредитации, на их соответствие требованиям государственных

образовательных стандартов; 2) информационно-аналитическое сопровождение контроля качества подготовки выпускников высшего учебного заведения при проведении аттестации; 3) информационно-методическое сопровождение процедуры государственной аккредитации высшего учебного заведения.

В качестве соисполнителей работ по договору выступают Информационно-методический центр Министерства образования Российской Федерации по аттестации образовательных организаций (г. Шахты) и Центр тестирования МГУП (г. Москва). После заключения Договора высшее учебное заведение действует в соответствии с порядком работ, размещенном на сайте <http://www.nica.ru>.

В случае успешного прохождения вуз получает лицензию на образовательную деятельность (лицензия выдается на срок, не превышающий 6 лет) и свидетельство о государственной аккредитации сроком на 5 лет.

2.2. Новеллы 2010 года (ФЗ №293-ФЗ от 8 ноября 2010 г.)

Федеральный закон от 8 ноября 2010 года N 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" устанавливает новую модель лицензирования и государственной аккредитации высших учебных заведений, более упрощенную и либеральную, чем прежнее законодательство.

Данный закон предусматривает внесение изменений в Закон "Об образовании", федеральные законы "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "О лицензировании отдельных видов деятельности", а также в Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый кодекс и Бюджетный кодекс.

Изменения в части совершенствования процедур лицензирования и государственной аккредитации вносятся в статьи 33 и 34 Закона "Об образовании" и в статью 10 Закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". При этом Закон "Об образовании" дополняется новой статьей 331, регулирующей вопросы государственной аккредитации.

Основные новеллы, касающиеся лицензирования, заключаются в следующем.

- Бессрочность лицензии.

- Исключение экспертизы.
- Исключение возмещения заявителем затрат на проведение экспертизы с сохранением государственной пошлины за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием.
- Сокращение срока принятия решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии до 45 дней.
- Коммуникации между соискателем лицензии (лицензиатом) и лицензирующим органом, включая представление соискателем лицензии (лицензиатом) заявления и необходимых документов, с использованием электронных средств.
- Взаимодействие лицензирующего органа с другими органами исполнительной власти для получения необходимых заключений и подтверждения сведений, представленных соискателем лицензии (лицензиатом), в целях исключения дублирования истребования одних и тех же документов.
- Плановая выездная проверка соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий через один год после предоставления лицензии (постлицензионный контроль).

Основные новеллы, касающиеся государственной аккредитации, заключаются в следующем.

- Конкретизация цели государственной аккредитации, под которой понимается установление (подтверждение) государственного статуса образовательного учреждения, подтверждение качества образования в образовательном учреждении или научной организации.
- Привлечение аккредитованных экспертов при проведении экспертизы.
- Включение Юриспруденции в укрупненную группу направлений подготовки и специальностей.
- Исключение возмещения заявителем затрат на проведение государственной аккредитации с установлением государственной пошлины за выдачу свидетельства о государственной аккредитации.
- Коммуникации между заявителем и аккредитационным органом, включая представление заявителем заявления и необходимых документов, с использованием электронных средств.

- Формирование, ведение и использование федеральной и региональных информационных систем государственной аккредитации.

Контроль качества образования проводится аккредитационными органами и предусматривает возможность приостановления действия свидетельства о государственной аккредитации и лишения государственной аккредитации. Указанные изменения вносятся в ст. 38 Закона "Об образовании". Изменения предусматривают упорядочение видов контроля качества образования, а также системы мер, принимаемых при выявлении нарушений.

Законом также предусмотрено внесение изменений: 1) в ст. 19.20 Кодекса об административных правонарушениях, направленных на повышение ответственности лицензиатов за соблюдение лицензионных требований; 2) в ст. 33333 Налогового кодекса в части установления государственной пошлины за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием и государственной аккредитацией образовательных учреждений и научных организаций.

В целях создания правовых оснований для реализации предлагаемого порядка финансового обеспечения полномочий Российской Федерации, переданных для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в части возможности зачисления в бюджет субъекта Российской Федерации государственной пошлины за совершение соответствующих юридически значимых действий, законопроектом предусмотрены изменения в пункт 2 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункт 7 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В целом, закон от 8 ноября 2010 года N 293-ФЗ устанавливает более упрощенную, либеральную модель лицензирования и государственной аккредитации высших учебных заведений.

3. Краткие сведения о зарубежных моделях

Контроль качества образования в высших учебных заведениях может осуществляться как со стороны государства, так и со стороны общества. При этом в разных странах существуют различные подходы к осуществлению данного контроля.

Распространен как государственный, так и общественный контроль качества высшего образования. Так, в некоторых европейских странах контроль осуществляют специальные государственные агентства. Пример – Датский центр по оценке и качеству. В других государствах этим занимаются независимые негосударственные агентства. Пример – Национальный комитет по оценке качеств во Франции или Агентство по обеспечению качества в Великобритании. В некоторых странах эти полномочия реализуют общества, созданные вузами: Ассоциация фламандских университетов в Нидерландах или региональные аккредитационные ассоциации в США, являющиеся добровольными объединениями вузов.

Таким образом, лицензирование и государственная аккредитация вузов не являются единственным механизмом контроля качества высшего образования.

4. Проблемы и противоречия действующей системы

Действующий (до 1 января 2011 г.) порядок лицензирования и аккредитации высшего учебного заведения представляет собой весьма сложную и в ряде случаев дублирующую друг друга процедуру. Осуществляемая при лицензировании и государственной аккредитации экспертиза носит оценочный характер, ориентирована на процесс, но не на качество «конечного продукта», что затрудняет развитие рыночных отношений в сфере образования. Например, проводится оценка вузов по количеству профессоров и преподавателей, имеющих ученую степень и звание, по количеству книг (учебников, монографий, учебно-методических пособий, хрестоматий, практикумов и т.п.), по количеству учебных площадей является оценкой условий обучения студентов и работы вузов, но не качества подготовки специалистов. Качество подготовки юриста можно измерить по единой методике и единым объективным показателям знаний по профилю обучения и умения выполнять профессиональную работу. Причем, полученные в вузе теоретические знания и умение, составляющие фундамент профессионального образования, в ходе выполнения практической работы необходимо постоянно обновлять и совершенствовать за счет системы повышения и своего профессионального уровня, и самообразования.

В сжатом виде можно обозначить следующие **ключевые проблемы** действующей системы лицензирования и государственной аккредитации.

- Следствием государственной аккредитации является выдача диплома государственного образца.
- Отсутствие барьера для открытия новых юридических вузов и действенного механизма для закрытия непрофильных вузов. Система постлицензионного контроля не позволяет установить такой контроль.
- Ослабление контроля качества в связи с укрупнением групп направлений
- Недостаток учета мнения профессионального сообщества при проведении государственной аккредитации

Необходимо отказаться от планов по либерализации лицензирования образовательной деятельности и ужесточить требования к аккредитационным мероприятиям.

5. Предложения по совершенствованию действующей системы

Существующую ситуацию в области лицензирования и государственной аккредитации юридических вузов нельзя назвать благополучной, хотя достаточно много предпринимается законодательных мер.

В условиях неограниченного роста числа юридических вузов необходимо отказаться в перспективе от государственного признания качества осуществляемой их деятельности, поскольку основной мотивацией при открытии вузам юридических программ являются: а) диплом государственного образца, б) «бюджетные» места (контрольные цифры приема). Поэтому остановить рост числа вузов можно только путем создания условий, ограничивающих данную мотивацию. Предлагаем две ключевых меры по модернизации системы лицензирования и государственной аккредитации, а также ограничению числа юридических вузов. Необходимо, с нашей точки зрения, в перспективе, ***во-первых, отказаться от диплома государственного образца, во-вторых, согласовывать контрольные цифры приема с результатами общественной аккредитацией и рекомендацией Ассоциации юристов России.***

Кроме того, есть ряд предложений текущего характера. С целью повышения качества образования и формирования собственного коллектива сведения о профессорско-преподавательском составе необходимо вернуть в критерии аккредитационной оценки вуза в обязательном порядке, тем более, что в Федеральном государственном образовательном стандарте

высшего профессионального образования третьего поколения по направлению «Юриспруденция» ужесточены требования к кадровому обеспечению учебного процесса. Однако следует изменить форму предоставления данных, например упразднить такие графы как: какое учебное заведение окончил, год окончания, специальность по диплому; педагогический стаж по конкретной дисциплине. Что же касается лабораторного оборудования, необходимо рассмотреть вопрос о внесении в федеральные государственные образовательные стандарты четких требований к оборудованию криминалистических кабинетов.

Положение «О государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» предусматривает, что государственная аккредитация включает в себя экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательного учреждения или научной организации федеральным государственным образовательным стандартам. Однако, по нашему мнению, приоритетное место в системе аккредитаций должна занимать общественно-профессиональная аккредитация, так как именно научное и профессиональное сообщество может объективно провести экспертизу качества подготовки выпускника. Считаем необходимым включить общественную аккредитацию в систему государственной аккредитации, обязать учитывать ее результаты, поэтапно отказаться от государственной аккредитации и внедрить государственный квалификационный экзамен и только общественную аккредитацию.

Таким образом, с учетом вышеизложенного предлагаем следующий *комплекс мер* по совершенствованию системы лицензирования и государственной аккредитации юридических вузов.

- В перспективе отказаться от дипломов государственного образца с заменой их собственными дипломами вузов
- Согласовывать контрольные цифры приема с результатами общественной аккредитации и рекомендациями Ассоциации юристов России
- Вывести Юриспруденцию в отдельную укрупненную группу специальностей
- Проводить постлицензионный контроль юридических вузов в обязательном порядке
- Учитывать рекомендации Ассоциации юристов России при выдаче новых лицензий (соглашение между Ассоциацией юристов России и Рособрнадзором)

- Включать представителей Ассоциации юристов России в комиссию, осуществляющую постлицензионный контроль
- Учитывать результаты общественной аккредитации при проведении государственной аккредитации

6. Выводы

Либерализация должна касаться регламента, процедуры, но не требований, предъявляемых к юридическим вузам. Упрощение процедуры не должно приводить к бесконтрольности при открытии новых образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров.