

Проект аккредитационной реформы ассоциации «Глобальные университеты»: оценка и критика

Катерина Губа
Михаил Соколов
Анжелика Цивинская

Доклад

Центр институционального анализа науки и образования
Европейский университет в Санкт-Петербурге

Губа Катерина Сергеевна — директор Центра институционального анализа науки и образования, Европейский университет в Санкт-Петербурге.

E-mail: kguba@eu.spb.ru

Соколов Михаил Михайлович — научный руководитель Центра институционального анализа науки и образования, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге.

E-mail: msokolov@eu.spb.ru

Цивинская Анжелика Олеговна — младший научный сотрудник Центра институционального анализа науки и образования, Европейский университет в Санкт-Петербурге.

E-mail: atsivinskaya@eu.spb.ru

Губа К., Соколов М., Цивинская А. Проект аккредитационной реформы ассоциации «Глобальные университеты»: оценка и критика (Серия препринтов ННС-Д (1)). СПб: ЦИАНО ЕУСПБ, 2018. — 9 с.

Предложения по реформе системы государственной аккредитации, внесенные Ассоциацией «Глобальные университеты», можно разделить на две части. Первая часть предложений, вызвавшая основную общественную дискуссию, предполагает замену традиционного преподавания в рядовых вузах онлайн-курсами, разработанными в ведущих университетах. Вторая часть предложений касается принципов разделения вузов на категории. Мы не беремся высказывать экспертное мнение по первой составляющей предполагаемой реформы, но проведенные ЦИАНО исследования позволяют прокомментировать вторую ее часть.

Предложенные изменения касаются процедуры лицензирования и аккредитации. Лицензирование перестает быть отдельным уровнем – получение лицензии означает получение базовой аккредитации. Тем самым, существование университета без аккредитации хотя бы базового уровня исключается. Оценка перестает быть бинарной – всего новая процедура подразумевает три уровня аккредитации (базовый, продвинутый и ведущий), к одной из которых должны быть приписаны все вузы без исключения. Вводятся новые критерии (доля плагиата в студенческих работах, результаты тестирования студентов, экспертные оценки работодателей, участвующих в проверках). В привлечении экспертов планируется опираться на силы **ведущих университетов**: вузам с аккредитацией первого уровня вменяется помощь Рособрнадзору в оценке вузов базового уровня. Они также должны будут взять на себя шефство над слабыми вузами, которые могут лишиться права разрабатывать собственные курсы. Ведущие вузы также не избегнут оценки, однако в ней примут участие международные эксперты.

Большинство заявленных **принципов** этой реформы: переход от бинарной шкалы оценки (соответствует – не соответствует лицензионным требованиям) к градуированной, перенос акцента с «наказания» слабых вузов на оказание им помощи, опора в оценке на открытые данные, сбор которых не возлагается на сам оцениваемый вуз (что сокращает бюрократическую нагрузку на него и повышает надежность данных) вряд ли могут вызвать возражения. Привлечение к процедурам оценки представителей ведущих вузов также имеет свои «за», хотя имеет и темные стороны (см. далее). В целом, нет сомнения, что реформа системы лицензирования назрела, и мы должны быть благодарны Ассоциации за начало обсуждения конкретных ее проектов. Тем не менее, предлагаемые **практические меры** по ее осуществлению не являются бесспорными. Наши опасения связаны с тем, что эти меры (а) приведут к большей зарегулированности и расходованию ресурсов на цели контроля на уровне системы высшего образования в целом; (б) не обеспечат качественной оценки работы вузов; (в) будут способствовать возрастанию ригидности образовательных программ, неспособности системы высшего образования адаптироваться к запросам экономики и общества. Далее мы опишем их по очереди.

Перераспределение издержек контроля

Здесь опасения связаны с несколькими пунктами. Во-первых, хотя уменьшение издержек контроля декларируется как одна из целей реформы, предложенные меры скорее переносят контроль на другие уровни системы высшего образования, при этом вводятся его новые ресурсоемкие формы. Предусматриваются новые сложные процедуры, такие как тестирование студентов (требующее разработки тестового инструментария и обеспечения контроля за заполнением тестовых форм), мониторинг зарплат, привлечение работодателей. Каждое изменение в процедуре потребует разработки

формальных регламентов. В целом, **объем ресурсов, затраченных на цели контроля качества, может значительно возрасти**. Снижение цены контроля могло бы быть достигнуто двумя путями: а) выведением группы ведущих и продвинутых вузов из-под контроля и б) изменением в сторону упрощения процедур для всех вузов. Однако в новой процедуре контроль остается для всех вузов, в том числе и для ведущих. Происходит также усложнение самой процедуры за счет введения в нее новых этапов.

Во-вторых, введение предложенной процедуры аккредитации гарантированно повлечет за собой **увеличение нагрузки на ведущие вузы**. К разработке документов и проверкам планируется привлечь их представителей. Пока в новом дизайне отсутствуют стимулы, гарантирующие согласие ведущих вузов на участие в проверках. Если предположить, что подобное участие будет условием сохранения статуса ведущего вуза, то фактически «ведущими» могут быть только крупные вузы с достаточным количеством сотрудников. Это дискриминирует качественные, но небольшие университеты (например, ЕУСПб, МВШСЭН или РЭШ, которые не смогут курировать несколько подшефных социально-экономических вузов). Более того, перекалывание издержек контроля на ведущие университеты означает сокращение времени, которое их сотрудники могли бы потратить на улучшение качества образования и исследований. Кроме того, нужно отметить риск отрицательного отбора. Экспертиза деятельности рядовых вузов – это деятельность, которая для хорошего ученого или преподавателя может стоять даже не на втором месте. Можно прогнозировать, что ведущие вузы будут номинировать в эксперты тех, кто сейчас наименее успешен в преподавании и исследованиях, и чей отрыв от основных обязанностей будет для университета наименьшей потерей. Собственно, так и происходит при действующей системе рекрутирования экспертов для участия в контрольно-надзорных мероприятиях. В среднем эксперты хуже по объективным показателям, чем рядовые преподаватели.

Изучение реестра экспертов, привлекаемых к контрольно-надзорной деятельности (788 человек), позволяет сделать выводы о том, что при рекрутировании экспертов происходит отрицательный отбор. От экспертов, призванных оценивать качество исследований и образования в университетах, логично ожидать, что они будут представлять ведущие университеты и транслировать «лучшие практики», существующих в российской и мировой системе высшего образования. Однако, в сравнении с генеральной совокупностью российских преподавателей, эксперты из сильных вузов встречаются реже: только 5% экспертов работают в вузах проекта 5-100. Только 10 вузов проекта 5-100 (из 21) представили экспертов, при этом половина таких экспертов работает только в двух вузах – Южно-Уральский государственный университет и Уральский федеральный университет. Результаты мониторинга эффективности показывают, что 15% экспертов представляют вузы, которые в 2015 году не получили статус эффективных. Заметная часть экспертов работает в вузах, признанных неэффективными по образованию: количество таких экспертов колеблется от 32%, если брать показатели 2014 года, до 44% по показателям 2015 года. Среди тех, кто должен выявлять «двоечников» системы высшего образования, преобладают троечники.

Эксперты не только работают в вузах, уровень которых ниже среднего, но и их собственные научные достижения ниже достижений среднего российского преподавателя. На это указывает анализ числа публикаций и цитирований по данным

Российского индекса научного цитирования.¹ В анализе мы остановились на нескольких показателях, которые являются лучшими из существующих метрик научного вклада. Это публикации и цитирования в журналах ядра РИНЦ, а также публикации и цитирования из зарубежных журналов. Среди экспертов больше людей, которые в среднем публикуются много, но мало в лучших журналах, тогда как среди неэкспертов больше людей с меньшим количеством публикаций, но из более качественных журналов.

Результаты показывают, что в среднем эксперты публикуют меньше статей в лучших журналах, они также меньше цитируются учеными из хороших журналов. В среднем, доля публикаций эксперта в лучших журналах меньше на 10% в сравнении с обычным преподавателем российского вуза. Эксперты также хуже цитируются авторами из лучших журналов: доля ссылок из журналов ядра РИНЦ на 9% меньше, чем для неэксперта. Все различия статистически значимы. Среди экспертов вообще отсутствуют авторы, у которых статьи в лучших российских журналах составляли бы не меньше половины публикаций. Всего в нашей выборке нашлось 23 таких автора, и все они не являются экспертами.

Значительная доля экспертов представляет учебно-методический отдел. Вместо экспертов-преподавателей проверками занимаются эксперты по «бумажной реальности» — 35% экспертов в своих вузах занимаются учебно-методической деятельностью. Заметное присутствие администраторов из учебного отдела указывает на то, что далеко не во всех проверках можно надеяться на серьезный практический опыт эксперта в преподавании и исследованиях, что могло бы обеспечить компетентные решения по сути дела.

Эксперты Рособнадзора замечены в грубых нарушениях академической этики. Последний доклад «Диссернета»² показывает, что многим экспертам свойственны значительные заимствования текста в собственных диссертациях. Проверка по базе «Диссернета» показала, что доля плагиаторов среди проверенных на плагиат экспертов составляет 21% (48 человек). Эксперты, замеченные в нарушении академической этики, не только продолжают проверять вузы, но еще и являются ударниками, задействованными в десятках проверок за год.

Вероятной причиной такого неудовлетворительного состояния экспертного корпуса является то, что преподаватели, которые работают в лучших вузах и/или сосредоточены на исследованиях и преподавании, не стремятся стать экспертами; с другой стороны, руководство вузов вряд ли заинтересовано в том, чтобы делегировать эти обязанности самым ценным кадрам. Непонятно, как предлагаемые реформы могут преодолеть эту тенденцию к отрицательному отбору.

Качество оценки

Остаются вопросы относительно того, **будет ли новая система градуированной оценки точно оценивать достижения вуза**. Прежняя система, основанная на оценке соответствия лицензионным/аккредитационным требованиям, справедливо

1 Для каждого эксперта мы подобрали преподавателя-неэксперта – человека из той же научной области и с тем же академическим стажем. Мы также учли при сравнении уровень вуза. См. подробнее: Как работает Рособнадзор: анализ открытых данных о контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования. СПб: ЦИАНО ЕУСПб, 2017. Доступен по ссылке: https://eu.spb.ru/images/news/2018/docs/RON_EUSP_210218.pdf

2 Доклад «Диссернета» [VI] Эксперты Рособнадзора(2015 – 2018). Доступен по ссылке: https://www.dissnet.org/publications/experty_ron_vi.htm

критиковалась за опору на бессмысленные формальные показатели, которые иногда вели к отзыву лицензии сильных университетов (казусы ЕУСПб и Шанинки). Однако новая система оценки сохраняет опору на тотальную формализацию. Вместо прежних показателей используются новые, частично заимствованные из Мониторинга эффективности образовательных организаций, частично специально вычисляемые для целей оценки. Система показателей Мониторинга, однако, создавалась без учета мирового опыта, а их надежность и валидность специально не исследовались. Наш анализ показывает, что использование показателей сопряжено со значительными сложностями как методологического, так и концептуального характера.

Использование предлагаемых Ассоциацией статистических индикаторов осложнено двумя обстоятельствами. Во-первых, в отношении некоторых из них существуют сомнения в их **адекватности** как метрики качества образования. Во-вторых, принятие решений о включении вуза в ту или иную категорию на их основании должно учитывать структурные условия, в которых находится вуз, иначе решения будут **дискриминировать** некоторые типы образовательных организаций и незаслуженно вознаграждать представителей других типов.

Часть показателей, которые Ассоциация предлагает использовать, прежде были включены в Мониторинг эффективности организаций, ведущих образовательную деятельность (средний балл ЕГЭ, число победителей олимпиад, число публикаций/цитирований в Scopus/Web of Science, финансирование НИР на одного преподавателя, заработок НПР к средней зарплате по региону). Данные Мониторинга позволяют статистически проанализировать, с одной стороны, связи между самими показателями, с другой – их связь с иными независимыми переменными. Подобный анализ поведения переменных используется в социальных науках для того, чтобы оценить валидность используемых метрик. Так, все показатели, измеряющие качество вуза, должны быть положительно скоррелированы друг с другом. Если это не так, то или некоторые из них с качеством не связаны, или мы не можем говорить о «качестве» как о единой характеристике. Далее можно проанализировать связь показателей с независимыми переменными и определить, что влияет на баллы, набранные вузом по данному измерению. Иногда такие связи также могут ставить под сомнение валидность метрики. Насколько нам известно, такая работа не была проделана, поэтому мы попытались проделать ее самостоятельно.³

Рисунок 1 демонстрирует связи между показателями, используемыми Ассоциацией (кроме олимпиад, по которым недостаточно вариации, т.е. среди всей популяции вузов ненулевые показатели имеют только 67 вузов, что составляет всего 8%).

³ См. подробнее: Мониторинг эффективности образовательных организаций как инструмент оценки российских вузов (Серия препринтов ННС-С(2)). СПб: ЦИАНО ЕУСПб. Доступен по ссылке: <http://ciase.ru/2018/08/01/preprint2/>

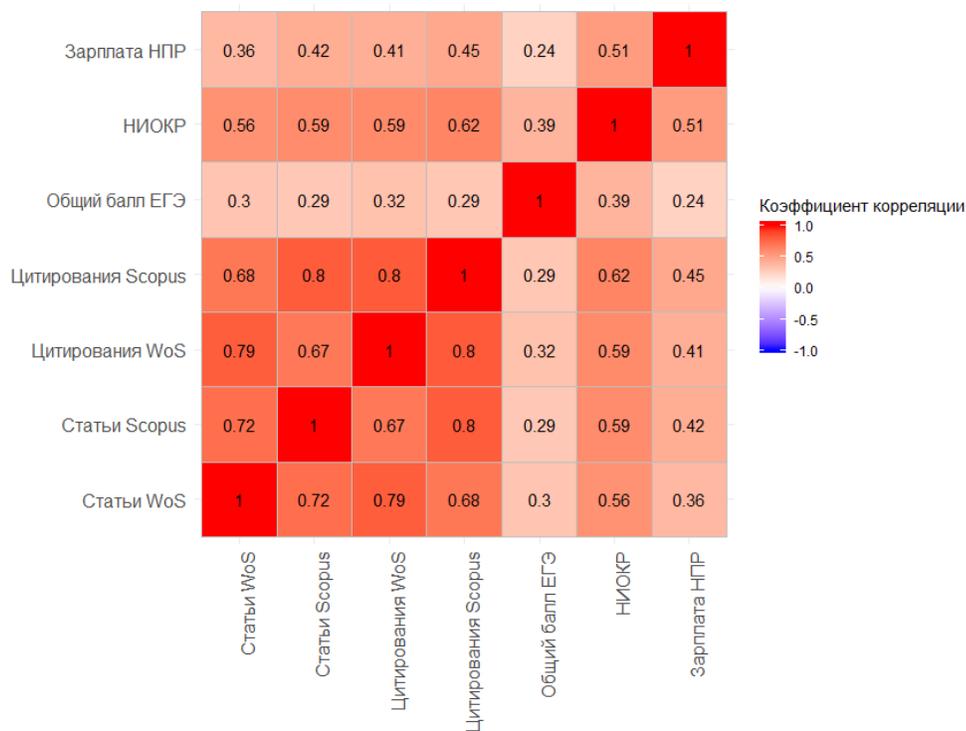


Рисунок 1. Корреляционная матрица показателей

Мы видим, что некоторые показатели качества слабо связаны с другими. Публикации и цитирования в Web of Science и Scopus предсказуемо формируют группу. Однако же их связи со средними баллами ЕГЭ, исследовательским финансированием на преподавателя и зарплатой к средней по региону остаются умеренными (корреляции в пределах 0,5). При этом между средними баллами ЕГЭ и зарплатой сила корреляции составляет порядка 0,2.

Почему это так, позволяет понять Рисунок 2, показывающий, какая доля представителей крупнейших институциональных «семейств» российских вузов преодолевает медианный уровень данного показателя для всей популяции университетов.⁴

4 «Семейства» во многих отношениях являются наследием советской системы управления наукой, в которой вузы находились в ведении министерств, которые они призваны были обеспечивать кадрами. В семейства входят вузы, имеющие одного и того же учредителя; часто, кроме того, они имеют типовое название (педагогические университеты, университеты культуры и искусств и т.д.). Принадлежность к семейству влияет, с одной стороны, на общественное восприятие и престиж вуза, с другой – на ресурсную обеспеченность. Некоторые семейства немногочисленны или даже имеют единственного члена (МГИМО) и поэтому приведение средних для них не имеет смысла; кроме того, к семействам не относятся частные и муниципальные вузы (для частных, тем не менее, мы приводим статистику). См. подробнее Соколов М. 2017. Миф об университетской стратегии. Экономические ниши и организационные карьеры российских вузов. Вопросы образования, №2: 36-73.

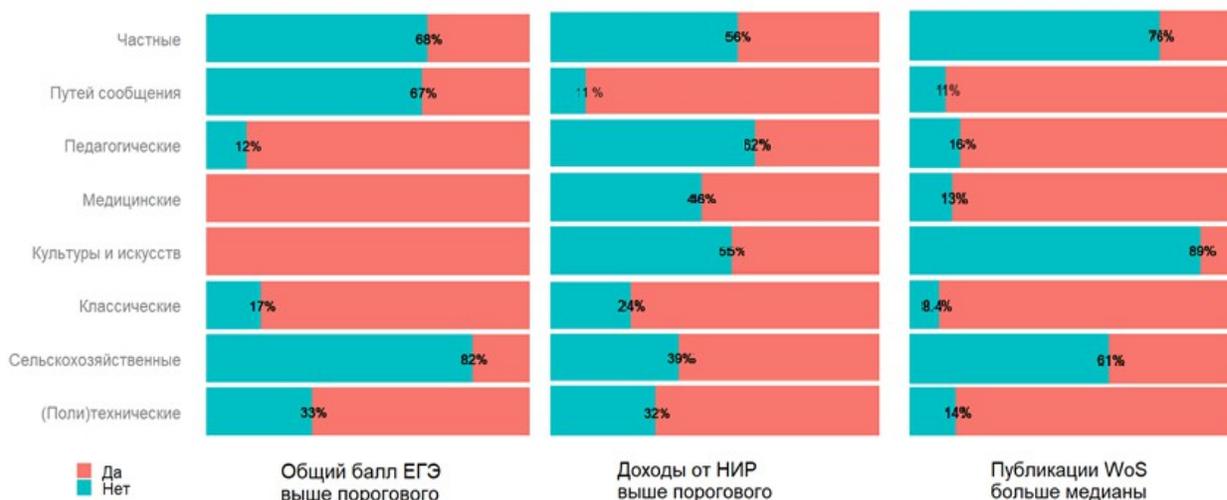


Рисунок 2. Доля вузов, имеющих показатели выше медианного для всей популяции российских вузов в зависимости от семейства

Мы видим, что все используемые Ассоциацией показатели зависят от «семейной принадлежности» университета. Показатели, связанные с международными публикациями, низки у университетов культуры и искусств, сельскохозяйственных и частных вузов. Аналогично, средние баллы ЕГЭ низкие у сельскохозяйственных и университетов путей сообщения, но высокие у классических (они еще выше у социально-экономических, особенно ассоциированных с правительством – ВШЭ, РАНХиГС и т.д.), а доходы от НИР выше у технических и институтов путей сообщения. При этом «семейства» делятся не просто на более и менее удачливые. Поскольку их представители занимают разные рыночные ниши, представители конкретного семейства могут систематически получать высокие баллы по одному показателю и низкие – по другому (скажем, вузы путей сообщения имеют низкие показатели по показателям, связанным с качеством приема, и высокие – по финансированию НИР). В подобной ситуации отбор показателей для выявления «продвинутых» и «ведущих» в значительной мере предопределяет, какой университет попадет в какую категорию.⁵

Еще более существенно то, что, хотя наиболее важное и радикальное предложение Ассоциации связано с тем, что категории вузов будут различаться уровнем самостоятельности в преподавании, ни один предложенный показатель не характеризует качество преподавания как такового. Исследования, проведенные в том числе в России, обнаружили весьма двусмысленные связи исследовательских достижений с преподаванием; сведения о финансировании НИР и публикациях преподавателей в действительности мало говорят о качестве обучения. Качество приема и зарплаты выпускников могут служить индикатором качества образования, лишь в некоторых специальностях и только взятые вместе – вузы, традиционно набирающие лучших студентов, вряд ли могут записать успехи своих выпускников на свой счет; наоборот, университеты, делающие хотя бы умеренно успешных людей из неблагоприятного материала, заслуживают поощрения. Кроме того, использование доходов выпускников в

⁵ Статистический анализ показывает также, что на перечисленные характеристики вуза влияют характеристики региона. Отметим, что несмотря на название, показатели, входящие в Мониторинг эффективности, не позволяют оценить эффективность (качество использования доступных ресурсов для достижения поставленных целей). Неравный доступ вузов к ресурсам не позволяет идентифицировать работающие эффективнее всего на основании подобных показателей, поскольку некоторые категории вузов имеют значительное преимущество в силу более выгодных стартовых условий.

качестве метрики не учитывает специфические миссии вузов. Педагогический вуз, большая часть выпускников которого пойдет работать в региональные школы, может считаться прекрасно реализующим свою образовательную миссию, однако именно в силу этого финансовые показатели его питомцев будут скромными.

Если раньше на основании Мониторинга принималось простое бинарное решение – эффективный или неэффективный вуз, то сейчас планируется выделить когорты качества. Однако ничто не гарантирует, что более сложные решения будут приниматься более адекватно, чем ранее принимались простые. При этом, в связи с тем, что попадание в низшие категории в новой реформе предполагает серьезные изменения в деятельности вуза (переход на подчиненное положение по отношению к ведущему вузу), ошибка будет иметь практически необратимые последствия.

Ригидность образовательной системы

Наконец, аккредитация по группам специальностей будет означать негибкость образовательных направлений, что значительно **затруднит открытие междисциплинарных программ** (к примеру, вычислительной социальной науки или урбанистики). Фиксированный перечень направлений будет или слишком детальным (и потребовать почти постоянных пересмотров), или очень широким, но тогда сомнительна способность аккредитационных комиссий оценивать, например, направления профессионального бакалавриата. Выходом для таких программ могло бы быть привлечение к оценке работодателей, однако оно создает противоположные проблемы: для многих специальностей именно гибкость которых является основным достоинством, работодатель неопределен (например, политология, филология или liberal arts).

Резюмируя, программа знаменует возвращение к советским практикам управления образовательной сферой через систему «головных вузов», которых обяжут участвовать в сетевых соглашениях и поставлять экспертов для проверок. Новая процедура не решит существующей проблемы зарегулированности и издержек контроля, при этом увеличит расходование ресурсов на нее. В этом смысле надежды, связанные с реформой, могут не оправдаться. В этой ситуации лучше отсутствие контроля, чем контроль неэффективный. Позитивная **повестка** предполагает первым шагом снижение существующего контроля, а не его усложнение. Новая процедура должна быть обоснована эмпирической аналитикой, необходимой для того, чтобы правильно диагностировать комплекс существующих проблем и шаг за шагом выработать новые механизмы. Иначе новая процедура не только не улучшит существующую ситуацию, но и может значительно ухудшить качество образования и исследований в российских вузах.

Центр институционального анализа науки и образования открыт Европейским университетом в Санкт-Петербурге в 2017 году. Центр специализируется на изучении институциональных форм, в которых протекает академическая жизнь — организаций (университетов, исследовательских институтов), арен научной коммуникации (журналов, конференций), форм дисциплинарной самоорганизации (профессиональных ассоциаций). Центр исследует, под воздействием каких факторов эти формы возникают (государственная политика управления наукой и образованием, рыночные запросы, культурные, технологические и демографические сдвиги) и как они влияют на природу производимого знания.

Контакты:

91187, Санкт-Петербург,
Гагаринская ул., д. 6/1, литера А,
Научно-исследовательский центр
«Центр институционального анализа науки и образования»