

Кесарю – кесарево, а слесарю – слесарево

Де-юре и де-факто

В 1992 году в российское законодательство были введены понятие и процедура государственной аккредитации для всех без исключения учреждений образования [1]. Закон закрепил триаду: государственный образовательный стандарт – государственная аккредитация – государственный диплом (или иной документ об образовании государственного образца). Но в течение прошедших двадцати лет это «железобетонное строение» постепенно распадалось по кирпичику, и в новом законе «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрены вариации.

Дошкольное образование не предполагает получение уровня образования и выдачу выпускникам документов об образовании. В новом федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года, № 273-ФЗ (ст. 92, п. 1) образовательные программы дошкольного образования не проходят государственную аккредитацию. Наличие и назначение федеральных образовательных стандартов для дошкольного образования как первого уровня общего образования (ст. 11) четко не прописаны.

Средняя общеобразовательная школа могла проходить государственную аккредитацию один раз и навсегда, если не меняла свой аккредитационный статус на лицей или гимназию. Новый закон предусматривает периодическоехождение государственной аккредитации общеобразовательных программ в отношении каждого уровня образования и выдачу свидетельства о государственной аккредитации по учреждению в целом сроком на двенадцать лет.

Для высшего образования (как и для других образовательных организаций) аккредитационный статус при государственной аккредитации теперь устанавливаться не будет – аккредитация устанавливается в отношении каждого уровня и каждой укрупненной группы специальностей и направлений подготовки. Но вот документ об образовании теперь не обязательно будет государственным (ст. 60, п. 4). Да и федеральные государственные образовательные стандарты будут установлены только по основным образовательным программам, к числу которых в высшем образовании относятся бакалавриат,

специалитет, магистратура и аспирантура (адъюнктура, ординатура).

Дополнительное профессиональное образование (ДПО) к основным образовательным программам не относится, федеральных государственных стандартов (ФГОС) не имеет и федеральных государственных требований (ФГТ) новым законом для него не предусмотрено. Следовательно, государственную аккредитацию ДПО не проходит и документов государственного образца своим слушателям выдавать не может. Законопослушным, привыкшим к государственной регламентации учреждениям дополнительного профобразования такая ситуация непонятна, учитывая даже тот факт, что и прежде до процедурных вопросов оценки качества ДПО у министерства образования руки доходили в последнюю очередь.

Когда за деревьями леса не видно

Нормативно-правовая база для государственной аккредитации учреждений ДПО была введена приказом Минобрнауки России от 23 сентября 1996 года, № 113. До выхода этого приказа аттестация образовательных учреждений ДПО осуществлялась как по программам профессиональной переподготовки (объемом свыше 500 аудиторных часов), так и по программам повышения квалификации специалистов (от 72 до 500 часов). С выходом указанного документа, регламентирующего порядок аттестации и государственной аккредитации образовательных программ ДПО, аттестация и государственная аккредитация стали осуществляться только по образовательным программам профессиональной переподготовки. На основании действующего Государственного образовательного стандарта повышения квалификации федеральных государственных служащих, утвержденного приказом Государственного комитета по высшему образованию России от 25 декабря 1995 года, № 1700, аттестации и последующей аккредитации подлежали также образовательные программы повышения квалификации федеральных государственных служащих объемом 36 аудиторных часов. Программы повышения квалификации при аттестации образовательных учреждений разных уровней (вузов, ссузов,

ДПО) не рассматривались вообще. Между тем они составляют более 90 процентов образовательных программ ДПО. Таким образом, получается, что основная их масса фактически не проходила экспертного оценивания, и качество обучения по этим программам не контролировалось аккредитующим органом.

Для государственных образовательных учреждений проблема аккредитации этих образовательных программ решалась приказом Минобрнауки России от 20 мая 1997 года, № 946 «О государственной аккредитации образовательных учреждений дополнительного профессионального образования». В соответствии с п. 2 данного приказа было принято «считать государственные образовательные учреждения ДПО, реализующие программы повышения квалификации специалистов и получившие соответствующие лицензии, имеющими государственную аккредитацию до принятия в установленном порядке положения о государственной аккредитации образовательных учреждений ДПО, реализующих программы повышения квалификации специалистов».

Притом государственные образовательные учреждения ДПО, реализующие только программы повышения квалификации, не могли получить свидетельства об аккредитации, так как по формальному признаку у них не было оснований для получения положительного аттестационного, а после отмены аттестации как процедуры – аккредитационного заключения, на основании которого в соответствии с законом «Об образовании» осуществляется аккредитация. Таким образом, до июля 2008 года аттестационной, а затем аккредитационной экспертизе подлежали только образовательные программы объемом свыше 500 часов.

В июле 2008 года вступило в действие «Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций», утвержденное постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 года, № 22. В нем устанавливался порядок государственной аккредитации образовательных учреждений и образовательных организаций, созданных в иных организационно-правовых формах и реализующих в соответствии с законодательством Российской Федерации образовательные программы. В части дополнительных профессиональных образовательных программ положением регламентируется проведение государственной аккредитации образовательных учреждений ДПО – исключительно тех из них, которые реализуют образовательные программы послевузовского и/или дополнительного профессионального образования, в отношении которых установлены государственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования (образовательные программы ДПО свыше 1000 часов общей трудоемкости). Эти программы составляют немногим более 1,5 процента от общего числа программ ДПО.

В результате в настоящее время все образовательные программы повышения квалифи-

кации, а также программы профессиональной переподготовки (от 500 до 1000 аудиторных часов) не подлежат экспертизе по установлению качества обучения – ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Российской Федерации. Тем самым из поля аккредитационной экспертизы в настоящее время выпадают и образовательные программы профессиональной переподготовки (свыше 500 аудиторных часов) без присвоения новой квалификации [2].

«Они, если честно, не пара»...

Отсутствие требований федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) и федеральных государственных требований (ФГТ) к содержанию и условиям реализации образовательных программ ДПО в свою очередь «развязывает руки» и при разработке и использовании новых стандартов, критериев и процедур их оценивания. При государственной аккредитации учреждений ДПО использовались показатели и критерии (кстати, до настоящего времени так и не утвержденные официально), принципиально не отличающиеся от показателей для ВПО: квалификация преподавательских кадров (процент преподавателей с учеными степенями и званиями и ведущих специалистов соответствующей отрасли), издание учебно-методических пособий и монографий, объемы финансирования НИР на единицу ППС.

При кардинальном изменении целевой функции реализации образовательных программ ДПО и фактического заказчика такие требования будут вызывать, по меньшей мере, недоумение: какое влияние на качество программы оказывают научные исследования, монографии и количество докторов наук? И необходимы ли в данном случае критериальные значения показателей при таком значительном разнообразии в содержании и объеме подготовки, к тому же речь не идет об установлении аккредитационного статуса учреждения.

Указанные отличия не исчерпывают весь набор несоответствий между аккредитационными показателями вузов и учреждений ДПО. Но и перечисленного достаточно, чтобы сделать вывод о необходимости разработки такого перечня показателей, который позволит объективно и неформально оценить качество обучения по программам ДПО.

За последние годы законодательная и нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность вузов и ссузов, претерпела существенные изменения, однако это совершенно не отразилось на документах, определяющих деятельность ДПО. Вместе с тем очевидно, что в работе вуза или ссуза и учреждения ДПО имеются большие отличия.

Во-первых, вуз и ссуз работают по образовательным программам в соответствии с ФГОС, которые меняются относительно редко (как правило, не чаще раза в пять лет). Программы в образовательных учреждениях ДПО, находящихся практически на самофинансировании, имеют малую продолжительность (от 72 часов) и разрабатываются с учетом требований слушателей

(потребителей). Время их востребованности на рынке образовательных услуг порой не превышает и года.

Вторым важнейшим отличием является состав слушателей. Это не студенты, которые еще не имеют специального образования и получают в вузе или сузе фундаментальные знания. Это специалист с высшим или средним профессиональным образованием, обладающий не только определенным жизненным опытом, но и опытом работы по специальности. Данный специалист-профессионал в первую очередь заинтересован в повышении своей квалификации в соответствии с теми новациями, которые появились с момента получения им базового профессионального образования. Отсюда еще одна особенность – проблема преподавательского состава, способного удовлетворить его запросы на получение современной и актуальной информации.

Высококвалифицированные преподаватели вузов и ссузов ориентированы на студенческую аудиторию и стабильные учебные программы, определенные действующими требованиями ФГОС ВПО и ФГОС СПО. Между тем, слушателей системы ДПО интересует информация, связанная с решением практических задач, с которыми они сталкиваются в повседневной профессиональной деятельности. Зачастую преподаватель вуза или ссуза не может ответить на эти вопросы, а приглашение в качестве преподавателей высококвалифицированных специалистов предприятий и учреждений, не имеющих ученой степени или ученого звания, может существенно снизить общие показатели при прохождении учреждением государственной аккредитации. В учебных заведениях, реализующих программы ДПО, структура профессорско-преподавательского состава отличается от вузовской не только в части доли преподавателей, имеющих ученые степени и звания, но в отношении их опыта работы и профессиональной квалификации.

В-третьих, в соответствии с новым законодательством высшая школа перешла на двухуровневую подготовку, которая завершается присвоением академических степеней (бакалавра и магистра), а не профессиональных квалификаций. Это означает переход от высшего профессионального образования к высшему образованию. И еще – что профессиональные квалификации должны присваиваться в другой, отличной от академической среде.

Переход на систему двухуровневого высшего образования ведет к тому, что основные образовательные программы теряют свой профессиональный статус, поскольку для бакалавриата превалирующей становится образовательная функция. Появление массового бакалавриата, не имеющего профессионально завершенных образовательных программ, увеличивает потребность в разработке большого количества постоянно обновляемых коротких образовательных программ профессионального обучения для эффективной адаптации к запросам рынка труда и снижения конфликтной ситуации между сферой образования и рынком труда.

Таким образом, совершенно очевидно, что для развития системы ДПО необходимы иные подходы – как в организации образовательной деятельности, так и в оценке его качества. Никто не отрицает, что программы ДПО могут быть реализованы и в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, и в специализированных учреждениях дополнительного профессионального образования. Но и не учитывать их специфику нельзя.

Если с сентября этого года по программам ДПО не будут выдаваться документы государственного образца, многие из них потеряют актуальность, востребованность и, как следствие, финансирование, поскольку большая часть из них реализуется на платной основе. Система ДПО может оказаться на грани выживания. Единственным условием сохранения ее привлекательности является явно очерченная ниша «связующего звена» между основным образованием и практикой, когда система высшего образования не знает, ЧТО нужно для подготовки специалиста, а производство не знает КАК.

Спасение ДПО – дело рук самого ДПО

В настоящее время Министерством образования и науки РФ реализуется Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы. В рамках «создания условий для развития государственной и общественной оценки деятельности образовательных учреждений, общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ» (мероприятие 10) должна быть разработана модель профессионально-общественной аккредитации дополнительных профессиональных программ, цели разработки которой:

- определение объективных, понятных и прозрачных параметров, критериев и процедур для проведения независимой оценки качества программ дополнительного профессионального образования;
- приведение программ ДПО в соответствие с требованиями экономики и рынка труда;
- создание условий для цивилизованной конкуренции посредством формирования независимых рейтингов компаний, осуществляющих дополнительное профессиональное образование, и их программ ДПО;
- повышение качества образования программ ДПО и оказание в этом плане помощи учреждениям, реализующим программы ДПО;
- признание уровня подготовки выпускников, освоивших программу ДПО, отвечающим требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда;
- формулировка принципов, на основании которых формируется реестр добросовестных организаций, осуществляющих общественно-профессиональную аккредитацию программ ДПО, решениям которых доверяют государство, общество, работодатели и их сотрудники, компании-участники рынка ДПО.

Кроме того, указ Президента от 7 мая 2012 года, № 599 предписывает создать в стране к декабрю 2014 года систему общественно-профессиональной аккредитации.

На Департамент государственной политики в сфере подготовки рабочих кадров и ДПО, являющийся структурным подразделением Минобрнауки РФ (приказ от 17 октября 2012 года №835), возложено осуществление взаимодействия с общественно-профессиональными организациями, работодателями, в том числе по вопросам разработки и применения профессиональных стандартов, общественно-профессиональной оценки качества профессионального образования.

В соответствии с новым федеральным законом дополнительные профессиональные образовательные программы будут разрабатываться, реализовываться и оцениваться с точки зрения их полезности рынку труда.

В новом законе дополнительное образование трактуется как «вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования» (ст. 2, п. 14). Впервые указано, что «система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования» (ст. 10, п. 7).

Качество реализации профессиональных образовательных программ, в том числе дополнительных, может быть оценено посредством профессионально-общественной аккредитации с привлечением работодателей, их объединений, а также уполномоченных ими организаций (ст. 96, п. 3). «Профессионально-общественная аккредитация профессиональных образовательных программ представляет собой признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших такую образовательную программу в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля» (ст. 96, п. 4).

Организации, в том числе независимые аккредитационные агентства, проводящие профессионально-общественную аккредитацию, должны обеспечить открытость и доступность информации о порядке проведения такой аккредитации (ст. 96, п. 7). Порядок проведения, стандарты, критерии для принятия решения разрабатываются в этом случае аккредитующей организацией.

Так, исполнительный орган государственной власти оставляет за собой координацию процедур по оценке качества программ ДПО и де-

ятельности аккредитационных организаций их оценивающих, но все процедурные и организационные вопросы должны решаться в профессиональной и академической среде.

В этом случае, чтобы результаты общественно-профессиональной аккредитации стали признаваемыми внутри страны и даже возможно на международном уровне, необходимо иметь:

- согласованную и принятую профессиональным сообществом работодателей и академической общественностью технологию общественно-профессиональной аккредитации;
- нормативные документы, регулирующие отношения и процедуры образовательных организаций, аккредитационных агентств, объединений работодателей и общественных организаций;
- высокую квалификацию, авторитет и репутацию сертифицированных экспертов и аккредитационных агентств.

Принципиально важно обеспечить доверие к результатам общественно-профессиональной экспертизы. Это значит, должны быть продуманы все процедурные вопросы, начиная с условий выхода на общественно-профессиональную аккредитацию, подготовки и проведения экспертизы на месте (учитывая тот факт, что, в отличие от основных программ, в данном случае очень сложно оценить уровень полученных знаний у выпускников таких программ), формирования экспертной комиссии, состоящей из высококвалифицированных сертифицированных специалистов-экспертов [3].

Необходимо учесть, что результатом обучения по программам ДПО в большей мере, чем для кого бы то ни было, является степень удовлетворенности самих слушателей.

Усилия по обеспечению независимой, объективной, тщательно продуманной общественно-профессиональной экспертизы стоят того. Результаты проведения общественно-профессиональной аккредитации могут оказывать позитивное влияние на обновление и совершенствование программ обучения в соответствии с постоянно изменяющимися требованиями работодателей и свидетельствовать, что такая программа занимает передовые позиции среди аналогичных российских образовательных программ ДПО, а ее выпускники имеют большие перспективы на рынке труда, что дает гарантию дальнейшего трудоустройства или карьерного роста.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аккредитация высших учебных заведений в России: учебное пособие / Наводнов В.Г., Геворкян Е.Н., Мотова Г.Н., Петропавловский М.В. – Йошкар-Ола: Марийский государственный технический университет, 2008. – 166 с.
2. Барabanова С.В., Шагеева Ф.Т., Городецкая И.М. Дополнительное профессиональное образование в Российской Федерации: правовое регулирование и технологии (см. kstu.ru/servlet/contentblob?id=56551).
3. Мотова Г.Н. Аккредитация образовательных систем: монография. – Йошкар-Ола – Москва: Центр государственной аккредитации, 2004. – 260 с.