

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ дополнительного профессионального образования педагогов



Елена Болотова,
профессор кафедры дисциплин государственно-правового
цикла юридического факультета Университета РАО,
доктор педагогических наук

В соответствии с Конституцией РФ законодательство о дополнительном профессиональном образовании педагогов должно включать нормы и принципы международного права в сфере образования, федеральные, региональные нормативные правовые акты, акты органов местного самоуправления и локальные акты образовательных учреждений.

Систему международных норм о дополнительном профессиональном образовании педагогов составляют *Рекомендации ЮНЕСКО о развитии образования взрослых* (26.11.1976, ЮНЕСКО), *Рекомендации Международной организации труда (МОТ) ЮНЕСКО о положении учителей* (05.10.1966, Париж) и *Рекомендации ЮНЕСКО/МОТ о правовом статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования, Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры* (Париж, 09.10.1998).

В Рекомендациях ЮНЕСКО о развитии образования взрослых отмечается, что их доступ к образованию — один из основных аспектов права на образование; оно способствует рациональному и более справедливому распределению ресурсов между различными социальными группами, более эффективному сотрудничеству между поколениями. В документе указано, что образование взрослых должно содействовать развитию критического понимания основных проблем современности и социальных изменений, развитию способности приобретать знания самостоятельно, в группах или при организованном обучении, вырабатывать взгляды и формы поведения, развивать способности учиться, учить и т.д.

Рекомендации обращают внимание, что при организации обучения взрослых, а следовательно, педагогов, необходимо учитывать методы образования, а также: стимулы и трудности в процессе обучения; опыт, приобретённый слушателями при выполнении социальных и профессиональных обязанностей; возрастные особенности (утомляемость и отсутствие энергии); способность взрослого взять на себя ответственность за своё обучение; культурный

и педагогический уровень преподавательских кадров; психологические особенности процесса обучения; наличие и особенности познавательных интересов; бюджет свободного времени.

В совокупности принципов, на которых базируется образование педагогов, выделим принцип определённой статусной трансформации специалиста в процессе обучения. Поскольку каждый взрослый в силу своего жизненного опыта является носителем культуры, это даёт ему возможность в процессе образования выступать одновременно в качестве обучаемого и обучающего.

Международные основы правового статуса педагогов общеобразовательных учреждений устанавливают Рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей. Каждая страна должна организовать курсы повышения квалификации и переподготовки педагогов, поощрять учителей, давать им возможность совершать коллективные и индивидуальные поездки по своей стране и за границу.

Особенности дополнительного образования педагогов высших учебных заведений представлены в Рекомендациях ЮНЕСКО/МОТ о правовом статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования: они должны предоставлять регулярный отпуск для повышения квалификации и научных исследований с полным или частичным сохранением содержания.

«Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» определяет, что активная политика повышения квалификации сотрудников — существенно важный элемент деятельности вузов. При этом мощная сила для управления преобразованиями в стенах конкретного вуза заключена в партнёрстве и связях между заинтересованными, ответственными лицами, преподавательским составом, студентами, административным и техническим персоналом вуза.

Законодательные акты федерального уровня

Систему актов федерального уровня в сфере дополнительного профессионального образования специалистов представляют *Конституция РФ*

(*статьи 37, 43, 44*), *Закон РФ «Об образовании»*, *Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»* и некоторые подзаконные акты.

Переподготовка и повышение квалификации работников — одна из основных задач любой образовательной организации. В соответствии с *Законом РФ «Об образовании» (статьи 25, 26, 28)* и *Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (статьи 21, 26)* дополнительное профессиональное образование специалистов может быть получено в образовательных и научных организациях, имеющих соответствующие лицензии.

Лицензирование такой деятельности проводится в соответствии с *Постановлением Правительства РФ от 18.10.2000 № 796 «Об утверждении положения о лицензировании образовательной деятельности»*, *Письмом Рособнадзора от 19.11.2004 № 01-222/05-01 «О лицензировании образовательных учреждений по дополнительным профессиональным образовательным программам для получения дополнительных квалификаций»*.

Министерство образования и науки РФ лицензирует образовательную деятельность:

- а)** образовательных учреждений высшего профессионального образования по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением общеобразовательных программ);
- б)** образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти;
- в)** научных организаций по программам послевузовского профессионального образования.

Согласно пункту 2 статьи 26 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» государственный контроль за соблюдением этими организациями условий образовательной деятельности, предусмотренных лицензией, и (или) законодательства в области образования обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль и надзор в сфере образования, с участием органов исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположены такие образовательные учреждения или такая научная организация.

Направления дополнительного профессионального образования

Каждое направление дополнительного профессионального образования — повышения квалификации, стажировки и профессиональной переподготовки специалистов — решает свои задачи. Например, согласно *Постановлению Правительства РФ от 26.06.1995 № 610 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов»*:

Цель повышения квалификации — обновление теоретических и практических знаний специалистов в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоить современные методы решения профессиональных задач.

Основная цель стажировки — формирование и закрепление на практике профессио-

нальных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки.

Цель профессиональной переподготовки специалистов — получение дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения профессиональной деятельности нового вида.

Создание условий для дополнительного профессионального образования педагогических работников возлагается в соответствии с законодательством об образовании как на органы государственной власти, так и на конкретные учебные заведения и научные организации. Порядок и условия профессиональной переподготовки специалистов определяются Министерством образования и науки РФ.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации специалистов осуществляются на основе договоров, заключаемых образовательными учреждениями повышения квалификации с органами исполнительной власти, органами службы занятости населения и другими юридическими и физическими лицами.

Организация, периодичность и виды итоговых документов по завершении обучения в указанных выше формах дополнительного профессионального образования специалистов могут быть различными.

| Повышение квалификации |
|--|
| Проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет в течение всей трудовой деятельности работников — краткосрочное обучение (не менее 72 ч) |
| — тематические и проблемные семинары (от 72 до 100 ч); — длительное обучение (свыше 100 ч); — самостоятельное обучение; — обучение по индивидуальным программам удостоверение о повышении квалификации (от 72 до 100 ч) |
| Свидетельство о повышении квалификации (свыше 100 ч) |

| Стажировка |
|--|
| 1. Самостоятельный вид дополнительного профессионального образования; 2. Один из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке специалистов |
| Организация стажировки регулируется работодателем (периодичность, продолжительность, содержание). Продолжительность стажировки согласовывается с руководителем организации или учреждения, где она проводится |
| Стажировка имеет индивидуальный характер и может предусматривать: <ul style="list-style-type: none"> – самостоятельную теоретическую подготовку; – приобретение профессиональных и организационных навыков; – изучение организации и технологии производства, работ; – непосредственное участие в планировании работы организации; – работу с технической, нормативной и другой документацией; – выполнение функциональных обязанностей должностных лиц (в качестве временно исполняющего обязанности или дублёра); – участие в совещаниях, деловых встречах и т.д. |
| По итогам стажировки может быть выдана справка |

| Профессиональная переподготовка |
|--|
| Длительное обучение по учебным программам. Форма и сроки обучения устанавливаются в соответствии с целями обучения |
| Профессиональная переподготовка специалистов проводится с отрывом от работы, без отрыва от работы, с частичным отрывом от работы. Образовательные программы для получения дополнительной квалификации могут осваиваться параллельно с освоением основных образовательных программ по направлениям или специальностям высшего или среднего профессионального образования |
| Диплом о профессиональной переподготовке (свыше 500 ч). Диплом о присвоении квалификации (свыше 1000 ч) |

Особенности реализации профессиональной переподготовки определены *Приказом Минобр-азования России от 06.09.2000 № 2571 «Об утверждении положения о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов»*. Согласно этому документу профессиональная переподготовка специалистов — самостоятельный вид дополнительного профессионального образования.

Профессиональную переподготовку для получения дополнительной квалификации по дополнительным профессиональным образовательным программам, формируемым в соответствии с государственными требованиями к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для присвоения дополнительной квалификации, установленными Министерством образования и науки РФ совместно с другими федеральными органами исполнительной власти

в пределах их компетенции, проходят специалисты, освоившие одну из основных образовательных программ высшего или среднего профессионального образования, для которых предназначена эта дополнительная квалификация.

Документ определяет, что дополнительные профессиональные образовательные программы для получения дополнительной квалификации могут осваиваться параллельно с основными образовательными программами по направлениям или специальностям высшего или среднего профессионального образования.

Профессиональная переподготовка специалистов осуществляется **на основе договоров**, заключаемых образовательными учреждениями с органами исполнительной

власти, органами службы занятости населения и другими юридическими и физическими лицами.

Формы профессиональной переподготовки устанавливаются образовательным учреждением в зависимости от сложности образовательных программ и в соответствии с потребностями заказчика на основании заключенного с ним договора.

При освоении дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки для получения специалистами дополнительной квалификации можно перезачитывать учебные дисциплины, изученные ранее при освоении основных образовательных программ профессионального образования соответствующего уровня и (или) дополнительных профессиональных образовательных программ в форме, определяемой образовательным учреждением самостоятельно, с учётом требований профессиональной части образовательного стандарта.

В учебных планах профессиональной переподготовки специалистов в качестве одного из разделов может предусматриваться стажировка слушателей.

Освоение дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки специалистов завершается обязательной государственной итоговой аттестацией.

Аккредитационный статус образовательной организации

В соответствии с *Приказом Министерства образования РФ от 23.09.1996 № 113 «Об утверждении положения о государственной аккредитации образовательных учреждений, реализующих программы профессиональной переподготовки специалистов»* государственная аккредитация образовательного учреждения — это процедура установления (подтверждения) государственного статуса (типа и вида) образовательного учреждения на ос-

нове признания соответствия его деятельности, уровня программ, содержания и качества подготовки слушателей государственным требованиям, предъявляемым к данному типу и виду учебных заведений и образовательным программам дополнительного профессионального образования.

Аккредитованные образовательные учреждения выдают слушателям после успешного окончания обучения документы государственного образца о повышении квалификации, профессиональной переподготовке, стажировке, формы которых утверждены *Постановлением Госкомвуза РФ от 27.12.1995 № 13 «Об утверждении форм документов государственного образца о повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов и требований к документам»*.

Вручение документов о завершении обучения по программам дополнительного профессионального образования осуществляется по решению государственной аттестационной комиссии. В *Инструктивном письме Минобразования РФ от 21.11.2000 № 35-52-172ин/35-29 «О направлении рекомендаций по итоговой государственной аттестации слушателей образовательных учреждений дополнительного профессионального образования»* рекомендованы следующие виды аттестационных испытаний специалистов, завершающих обучение по программам дополнительного профессионального образования:

- итоговый экзамен по отдельной дисциплине;
- итоговый междисциплинарный экзамен по программе обучения;
- реферат по отдельной дисциплине или ряду дисциплин;
- подготовка и защита аттестационной работы (выпускной работы, дипломной работы или дипломного проекта).

Программы итоговых экзаменов по отдельным дисциплинам, итоговых междисциплинарных экзаменов, требования к рефератам и аттестационным работам,

а также критерии оценки знаний слушателей на аттестационных испытаниях принимаются образовательным учреждением самостоятельно.

Вопросы организации дополнительного профессионального образования специалистов, как правило, отражены в уставах вузов. В рамках инновационных программ в ряде высших учебных заведений в последнее время активнее используются научные и методические семинары и конференции, стажировки для разработки новых учебных курсов, учебно-методические семинары, летние школы, «круглые столы», тренинги, мастер-классы, курсы по информационным технологиям, по иностранным языкам.

Оплачивается такое обучение и возмещаются затраты, связанные с этими мероприятиями по организации дополнительного профессионального образования взрослых, с учётом средств соответствующих бюджетов (федерального, регионального, бюджета органов местного самоуправления, внебюджетных средств образовательного учреждения).

Обязанность предоставлять указанные средства является расходным обязательством соответствующего бюджета, исполняемым в порядке, определённом бюджетным законодательством РФ. Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений утверждены *Приказом Министерства финансов РФ от 20.11.2007 № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений»*. Документ определяет, что Главный распорядитель средств бюджета вправе установить в порядке составления, утверждения и ведения смет подведомственных учреждений особенности для отдельных учреждений и (или) групп учреждений с учётом:

— данных по результатам проверки правильности составления и ведения смет;
— результатов выполнения учреждением сметы за отчётный и (или) текущий финансовый год;
— данных о соблюдении учреждением бюджетного законодательства Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий, в том числе внутреннего финансового контроля организации бюджетного учёта и отчётности учреждения.

Порядок составления, утверждения и ведения смет учреждений принимается в форме единого документа.

Особенности ведения бюджетной сметы подведомственных ему образовательных учреждений определены в *Приказе Рособразования от 24.12.2007 № 2397 «Об утверждении порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Рособразования на 2008 год»*. Руководитель образовательного учреждения имеет право дважды в год вносить в смету изменения, которые вступают в силу после утверждения их руководителями Рособразования.

В соответствии с *Приказом Минобразования РФ от 18.06.1997 № 1221 «Об утверждении требований к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ»* разработанные Требования способствуют унификации дополнительных профессиональных образовательных программ с сохранением возможности для образовательных учреждений самостоятельно создавать вариативные учебные программы, отражающие запросы в соответствующих образовательных услугах, в том числе с учётом отраслевых и региональных особенностей.

Базовыми требованиями к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ являются:

- соответствие квалификационным требованиям к профессиям и должностям;
- преемственность по отношению к государственным образовательным стандартам высшего и среднего профессионального образования;
- ориентация на современные образовательные технологии и средства обучения;
- совместимость программ дополнительного профессионального образования по видам и срокам;
- соответствие учебной нагрузки слушателей нормативам;

- соответствие принятым правилам оформления программ;
- соответствие содержания программ видам дополнительного профессионального образования.

Ориентация на современные образовательные технологии реализуется при отражении в программах новаций:

- в принципах обучения (модульность, обучение «до результата», вариативность сроков обучения в зависимости от исходного уровня подготовленности слушателей, индивидуализация, обучение с профессиональным подбором претендентов на различные роли и т.д.);
- в формах и методах обучения (активные методы, дистанционное обучение, дифференцированное обучение, оптимизация обязательных аудиторных занятий);
- в методах контроля и управления образовательным процессом (распределённый контроль по модулям, использование тестирования и рейтингов, корректировка индивидуальных программ по результатам контроля, переход к автоматизированным системам управления, обеспечение профориентации в процессе обучения и т.д.);
- в средствах обучения (компьютерные программы, интегральные и персональные базы данных, многосредние средства, тренажёры).

Содержание дополнительных профессиональных образовательных программ определяется учебным и учебно-тематическим планом, учебной программой.

Учебные планы и программы должны быть составлены с учётом исходного образовательного уровня и профессиональной подготовленности специалиста.

Региональные акты

Помимо федерального законодательства в сфере дополнительного профессионального законодательства существуют региональные акты органов государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на положительные тенденции в этой сфере образования (стабилизация финансирования, увеличение охвата образовательными услугами взрослого населения, расширение тематики программ обучения, совершенствование методик и методов профессионального образования) региональная нормативная база дополнительного профессионального образования остаётся пока весьма ограниченной. Пробелы нормативно-правового регулирования образования взрослых заметны не только на федеральном уровне, они обширны на уровне законодательства субъектов РФ. Это и отсутствие в законодательстве самого понятия «обучение взрослых», единой политики использования той или иной формы дополнительного образования специалистов, неразвитость системы подготовки преподавателей и специалистов для образования взрослых, недостаточные правовые основания деятельности образовательных учреждений в этой сфере и т.п.

Например, Москва рассматривает эту проблему весьма неэффективно, приняв девять лет назад всего три документа по развитию дополнительного профессионального образования специалистов только в сфере транспорта, охраны окружающей среды и гостинично-туристического комплекса столицы.

Нет ни одного документа, в котором бы учитывались специфика и особенности дополнительного профессионального образования педагогов московских образовательных учреждений с их многообразием.

Только в одном субъекте РФ принят специальный закон о дополнительном профессиональном образовании педагогов (Областной закон Ленинградской области от 13.07.2005 № 58-оз «О региональной целевой программе развития дополнительного профессионального (педагогического) образования в Ленинградской области на 2006–2009 годы»). Между тем проблемы занятости населения, непрерывности образования становятся всё более актуальными с каждым днём. **НО**