

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА ПОДГОТОВКИ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ: АНАЛИЗ НОВЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ В СИСТЕМЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Дружинин А.В.

Образовательное частное учреждение высшего образования
«Православный Свято-Тихоновский гуманитарный университет», Москва
e-mail: andr.pstbi@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются изменения в ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", касающиеся регулирования дополнительного профессионального образования педагогических работников. Проводится критический анализ принятого законопроекта № 838058-8, оценивается его потенциальное влияние на качество педагогического образования и выявляются правовые коллизии, возникающие в связи с ограничением прав частных образовательных организаций. Предлагаются альтернативные подходы к решению проблемы повышения качества педагогического образования, учитывающие баланс интересов государства, образовательных организаций и педагогических кадров.

Ключевые слова: Качество педагогического образования, дополнительное профессиональное образование педагогов, правовое регулирование ДПО, частные образовательные организации, образовательная политика.

Введение. Вопросы качества подготовки педагогических кадров традиционно находятся в центре внимания государственной образовательной политики России. В апреле 2024 года Государственная Дума рассмотрела и приняла законопроект № 838058-8 «О внесении изменений в статьи 3 и 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (в части повышения качества дополнительного профессионального образования педагогических работников)», вступающий в силу с 1 сентября 2025 года.

Данный законопроект ограничивает круг организаций, имеющих право осуществлять дополнительное профессиональное образование педагогических работников по основным общеобразовательным программам, исключая из них частные образовательные организации без государственного участия. Законодатель обосновывает данные ограничения необходимостью повышения качества образования и борьбой с формальным подходом к переподготовке педагогических кадров.

Однако такой подход порождает ряд противоречий и коллизий в правовом регулировании системы дополнительного профессионального образования, которые требуют детального анализа и критического осмысления.

Цель статьи - выявить и обосновать противоречия в подходах к реализации государственной политики по повышению качества педагогического образования и правовые коллизии, возникающие при ограничении прав частных образовательных организаций в сфере дополнительного профессионального образования педагогических работников.

Задачи исследования:

1. Проанализировать содержание законопроекта № 838058-8 в контексте существующей нормативно-правовой базы дополнительного профессионального образования.
2. Выявить противоречия между декларируемыми целями повышения качества образования и избранными законодателем средствами их достижения.
3. Определить потенциальные риски и последствия принятых изменений для системы дополнительного профессионального образования.
4. Предложить альтернативные варианты решения проблемы повышения качества подготовки педагогических кадров, не создающие необоснованных ограничений для частных образовательных организаций.

Анализ принятых изменений в законодательство об образовании

Законопроект № 838058-8 вносит существенные изменения в статью 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», дополняя ее частями 5.1 и 5.2, которые регламентируют порядок получения дополнительного профессионального образования педагогическими работниками.

Наиболее значимым изменением является положение части 5.2, согласно которому:

«Дополнительное профессиональное образование лиц, не являющихся педагогическими работниками, в целях занятия ими педагогической деятельностью по основным общеобразовательным программам, а также дополнительное профессиональное образование педагогических работников, осуществляющих педагогическую деятельность по основным общеобразовательным программам, осуществляется в государственных и муниципальных образовательных организациях и иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, учредителями которых (или одним из учредителей) являются Российская Федерация, субъект»[4].

Обосновывая необходимость принятия данных изменений, Председатель ГД Вячеслав Володин в своем интервью указал на проблемы, существующие в сфере дополнительного профессионального образования:

«Сейчас интернет наводнен такими предложениями... На одном из сайтов предлагается 1660 курсов переподготовки и четыре тысячи программ повышения квалификации дистанционно; на педагогическом факультете «представлены направления от логопеда до учителя химии», практически всегда есть скидка 50 процентов на обучение; максимальная стоимость 20 тысяч рублей, минимальный срок обучения — один месяц» [1].

Председатель ГД также отметил низкую распространенность профессиональной аккредитации дополнительных профессиональных программ:

«Из более 272 тысяч реализованных программ повышения квалификации и 65 тысяч программ профессиональной переподготовки имеют профессиональную аккредитацию лишь 5,9 % и 4,6 % соответственно. Более половины этих программ можно пройти дистанционно» [1].

В то же время в академической среде на данную проблему уже давно обращалось внимание [5; 6, с. 24]. При этом значительная часть исследователей [напр., 8-11] единодушно указывают на серьезные системные проблемы в сфере дополнительного профессионального педагогического образования (ДППО) в России, главными из которых являются: несовершенство законодательно-нормативной базы, отсутствие эффективных механизмов государственной регламентации и контроля качества, сомнительная результативность краткосрочных программ переподготовки, противоречия между федеральным и региональным регулированием, а также отсутствие единых требований к образовательным организациям, реализующим программы ДППО. Авторы подчеркивают необходимость комплексного пересмотра нормативно-правовой базы ДППО с учетом региональной специфики, введения более строгих критериев качества образовательных программ и создания эффективной системы мониторинга результатов профессиональной переподготовки педагогических работников. Учтены ли при проектировании принятых мер результаты исследований – документация законопроекта умалчивает.

Противоречия и правовые коллизии в принятых изменениях

Анализ принятых изменений законодательства об образовании выявляет ряд существенных противоречий и правовых коллизий, требующих глубокого академического осмысления.

Нарушение принципа равенства форм собственности и ограничение конкуренции. Внесенные изменения вступают в прямое противоречие с фундаментальным принципом равенства различных форм организаций, осуществляющих образовательную деятельность, который закреплен в статье 3 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[2]. Законодатель, предоставляя исключительное право государственным и муниципальным образовательным организациям на реализацию программ ДПО для педагогических работников, создает

правовую коллизию, нарушающую основополагающие принципы образовательного законодательства.

Данное решение не только противоречит принципу равенства форм собственности в образовании, но и прямо нарушает положения антимонопольного законодательства. В частности, статья 8 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает принятие актов, которые приводят к «предоставлению государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона» [3]. Введенные ограничения создают необоснованные преимущества для государственных и муниципальных организаций, что искажает конкурентную среду на рынке образовательных услуг.

Отсутствие эмпирических доказательств прямой взаимосвязи между формой собственности и качеством образования. Методологическим недостатком принятых изменений является презумпция о прямой корреляции между организационно-правовой формой образовательной организации и качеством предоставляемых образовательных услуг. Этот подход, в частности, можно увидеть в пояснительной записке к законопроекту. При этом в научно-педагогической литературе отсутствуют валидные эмпирические исследования, подтверждающие такую взаимосвязь. Более того, практика показывает, что некачественные образовательные услуги могут предоставляться организациями любых форм собственности, включая государственные и муниципальные.

Ряд частных образовательных организаций демонстрирует высокие стандарты качества подготовки педагогических кадров, внедряет инновационные методики и образовательные технологии. Принятые изменения ставят эти организации в дискриминационное положение исключительно на основании их организационно-правовой формы, игнорируя фактическое качество их образовательной деятельности, что противоречит принципам справедливости и рациональности правового регулирования.

Противоречие между целями и средствами образовательной политики. Наблюдается фундаментальное противоречие между декларируемой целью повышения качества образования и избранными средствами её достижения. Эффективный академический подход к решению проблемы некачественной подготовки педагогических кадров требует разработки комплексных механизмов обеспечения и объективной оценки качества программ дополнительного профессионального образования, а не формального ограничения круга организаций по критерию формы собственности.

Законодатель фактически подменяет сущностное решение проблемы (повышение качества образования) формальным ограничением субъектного состава, что не гарантирует достижения заявленной цели. Такой подход игнорирует ключевую проблему – отсутствие эффективной системы стандартизации, контроля и оценки качества образовательных программ ДПО и результатов их освоения независимо от формы собственности организации.

Отсутствие системного подхода к регулированию сферы ДПО. Особого внимания заслуживает отсутствие системного подхода к решению проблем в сфере дополнительного профессионального образования. Принятые изменения представляют собой точечное вмешательство в систему, дерегулированную в 2013 году, без формирования целостной концепции государственного регулирования ДПО.

Законодатель избирательно подходит к проблеме, фокусируясь исключительно на педагогических работниках, хотя аналогичные проблемы качества характерны для программ ДПО во многих других профессиональных областях. Такой фрагментарный подход не способен обеспечить системное повышение качества дополнительного профессионального образования в целом и создает необоснованную сегментацию правового регулирования в данной сфере.

Потенциальные риски и негативные последствия принятых изменений

Принятые изменения порождают не только теоретические правовые коллизии, но и практические риски для системы образования, которые требуют особого внимания и глубокого академического анализа.

Так, ограничение конкуренции неизбежно ведет к монополизации рынка дополнительного профессионального образования. Сужая круг организаций, имеющих право реализовывать программы ДПО для педагогических работников, законодатель создает предпосылки для доминирования государственных структур в данном сегменте образовательного рынка. В условиях отсутствия конкуренции существенно снижается мотивация к повышению качества образовательных услуг и внедрению инновационных технологий. Неизбежными последствиями такой монополизации станут неоправданный рост стоимости программ переподготовки при отсутствии рыночных механизмов регулирования цен, снижение разнообразия образовательных программ и ограничение возможностей выбора для педагогов. Особенно острой проблема может стать в удаленных регионах с ограниченным представительством государственных образовательных организаций. Не менее тревожной является перспектива утраты инновационного потенциала, которым традиционно обладают более гибкие частные образовательные организации, оперативно адаптирующиеся к меняющимся потребностям рынка труда.

Монополизация рынка ДПО также формирует благоприятную среду для различных форм злоупотреблений со стороны государственных и муниципальных образовательных организаций, получивших исключительное право на реализацию программ переподготовки педагогических работников. Гарантированный поток обучающихся может спровоцировать формальный подход к реализации образовательных программ. Нельзя исключать и опасность необоснованного завышения требований к поступающим или, напротив, снижения требований к результатам обучения для увеличения количества выпускников и соответствующих финансовых поступлений. Создание искусственного дефицита образовательных услуг может стать инструментом манипулирования стоимостью и условиями обучения. Эти риски усугубляются отсутствием эффективных механизмов независимого контроля качества программ ДПО и оценки их результатов.

Принятые изменения существенно ограничивают конституционные права добросовестных частных образовательных организаций на свободу экономической деятельности в сфере образования. Наиболее негативные последствия ожидают те частные организации, которые имеют многолетний опыт качественной подготовки педагогических кадров, обладают уникальными методиками и технологиями обучения, вложили значительные ресурсы в развитие материально-технической базы и кадрового потенциала, сформировали репутацию надежных партнеров образовательной системы. Лишение таких организаций права на реализацию программ ДПО для педагогических работников исключительно на основании формы собственности, без учета качества их образовательной деятельности, не только нарушает принципы справедливости и равенства перед законом, но и создает основания для судебных разбирательств.

Ключевой риск принятых изменений заключается в отсутствии гарантий достижения декларируемой цели – повышения качества педагогического образования. Изменение формального статуса организаций, реализующих программы ДПО, не может само по себе обеспечить повышение качества образования без разработки и внедрения современных образовательных стандартов, объективных процедур оценки качества программ, механизмов независимой оценки результатов обучения, системы профессионально-общественной аккредитации и эффективных инструментов контроля за содержанием и технологиями реализации.

Таким образом, вместо ожидаемого повышения качества образования принятые изменения могут привести к формализации процесса переподготовки педагогических работников, ограничению доступности соответствующих образовательных услуг.

Альтернативные варианты решения проблемы

Безусловно, нашей целью не является только критика инициативы, интенции которой следует лишь приветствовать, но мы предлагаем продумать альтернативные пути развития системы дополнительного профессионального образования педагогических работников, которые могли бы более эффективно решить задачу повышения качества подготовки при

сохранении баланса интересов всех участников образовательного процесса.

В качестве альтернативных подходов к решению проблемы повышения качества подготовки педагогических кадров можно предложить следующие:

1. Вместо формального ограничения по форме собственности целесообразно разработать и внедрить систему профессионально-общественной аккредитации образовательных организаций и программ ДПО, с формированием открытого реестра аккредитованных организаций независимо от их формы собственности. Данный подход позволит отсеять недобросовестные организации, сохранив возможность для работы качественных частных образовательных структур.
2. Необходимо разработать и внедрить механизмы независимой оценки качества дополнительного профессионального образования, включающие профессиональную экспертизу образовательных программ, оценку квалификации преподавателей и мониторинг образовательных результатов слушателей.
3. Вместо ограничения круга организаций, имеющих право на реализацию программ ДПО, целесообразно усилить контрольно-надзорные механизмы в данной сфере, предусмотрев более жесткие санкции за некачественную подготовку педагогических кадров.
4. Необходимо признать, что опыт дерегуляции сферы ДПО привел к снижению качества программ на рынке в основной массе. Назрела комплексная регламентация сферы, охватывающая не только педагогические, но и другие профессии, для которых также актуальна проблема некачественной переподготовки.

Рассматривая альтернативные подходы к повышению качества подготовки педагогических кадров, проанализируем не только их потенциальные преимущества, но и возможные сложности в реализации.

Создание реестра аккредитованных организаций представляется более гибким решением, чем формальное ограничение по форме собственности. Однако реализация данного подхода может столкнуться с отсутствием единых, объективных критериев аккредитации, риском формализации процедуры и превращения её в дополнительный административный барьер. Создание по-настоящему независимых аккредитационных органов потребует значительных финансовых и временных затрат, а также может встретить сопротивление со стороны крупных государственных образовательных организаций. Здесь можно использовать опыт уже существующего «Единого федерального портала дополнительного профессионального педагогического образования» (<https://dppo.apkpro.ru>), при условии нормативного закрепления роли подобных реестров в системе оценке качества.

Развитие системы независимой оценки качества образования требует разработки механизмов, включающих профессиональную экспертизу программ, оценку квалификации преподавателей и мониторинг образовательных результатов слушателей. При этом возникают методологические трудности разработки объективных показателей оценки и проблема обеспечения подлинной независимости экспертов. Регулярное проведение экспертизы повлечет высокие затраты, а установление связей между качеством программ ДПО и профессиональными результатами педагогов представляет существенную методологическую сложность. Существует также риск имитации деятельности без реальных последствий для низкокачественных программ. В целом же проблемы первого и второго способа детально проанализированы исследователями на масштабах системы образования, и здесь трудно что-либо добавить [7].

Усиление контрольно-надзорных механизмов с более жесткими санкциями за некачественную подготовку педагогических кадров может противоречить политике по снижению административного давления. Сложность определения измеримых критериев "некачественной подготовки" создает риск избирательного применения санкций. Недостаточность кадровых ресурсов контрольно-надзорных органов и вероятность формирования коррупционных схем при проверках также ограничивают эффективность данного подхода.

Комплексная регламентация сферы ДПО, охватывающая не только педагогические, но и другие профессии, может привести к увеличению нормативно-правовой нагрузки на систему образования и чрезмерной унификации требований. Создание гибкой системы регламентации потребует значительного переходного периода и может столкнуться с риском формального соблюдения регламентов.

Дополнительно к указанным выше подходам можно рассмотреть еще две перспективные альтернативы.

Обновление профессиональных стандартов и создание сопряженных образовательных стандартов ДПО предполагает определение профессиональных компетенций педагогического работника и обеспечение соответствия программ ДПО этим требованиям. Однако достижение консенсуса относительно содержания стандартов представляет серьезную сложность. Существует риск быстрого устаревания стандартов, высоких затрат на актуализацию образовательных программ и сопротивления инновациям из-за излишней стандартизации.

Создание системы общественного мониторинга качества программ ДПО через разработку платформы для публичной оценки выпускниками эффективности пройденных программ может стать действенным рыночным механизмом регулирования качества. Однако обеспечение достоверности отзывов и преодоление субъективности оценок выпускников представляют существенную проблему. Формирование репрезентативной выборки и предотвращение деформации образовательного процесса в погоне за высокими оценками требуют тщательного методологического подхода.

Комплексное применение указанных подходов с учетом возможных затруднений представляется более эффективным решением проблемы, чем простое ограничение организаций по одному критерию. Такой подход позволит сохранить конкурентную среду, стимулирующую инновации и повышение качества, при одновременном обеспечении соответствия образовательных программ современным требованиям к педагогическим кадрам.

Заключение. Анализ принятого законопроекта № 838058-8 «О внесении изменений в статьи 3 и 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» показывает, что избранный законодателем подход к решению проблемы повышения качества подготовки педагогических кадров через ограничение круга организаций, имеющих право на реализацию соответствующих программ, является неоптимальным и порождает ряд правовых коллизий.

Отождествление государственного статуса образовательной организации с качеством предоставляемых ею услуг не имеет достаточных эмпирических оснований и противоречит принципу равенства форм собственности в образовании. Данный подход не решает фундаментальной проблемы отсутствия эффективных механизмов контроля качества дополнительного профессионального образования и создает риски монополизации рынка образовательных услуг и злоупотреблений со стороны государственных структур.

Более эффективным представляется комплексный подход, предполагающий развитие системы профессионально-общественной аккредитации образовательных организаций и программ, внедрение механизмов независимой оценки качества образования и усиление контрольно-надзорных процедур в сфере ДПО при сохранении конкурентной среды и равных возможностей для организаций различных форм собственности. При этом необходимо учитывать потенциальные сложности реализации данных подходов и разрабатывать механизмы их преодоления, основываясь на балансе интересов всех участников образовательного процесса.

Список использованных источников

1. Интервью Председателя ГД Вячеслава Володина «Законопроект о переподготовке в сфере педагогической деятельности в повестке Государственной Думы на среду, 9 апреля» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы РФ. — URL: <http://duma.gov.ru/news/61231/> (дата обращения: 20.04.2025).
2. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 31.12.2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598.
3. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. — 31.07.2006. — № 31 (ч. 1). — Ст. 3434.
4. Законопроект № 838058-8 «О внесении изменений в статьи 3 и 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (в части повышения качества дополнительного профессионального образования педагогических работников)» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/838058-8> (дата обращения: 20.04.2025).
5. Рекомендации по обеспечению качества дополнительных профессиональных программ педагогического образования: методическое пособие / С.Е. Мансурова, Т.В. Расташанская, К.А. Табаровская; под общей редакцией Н.А. Родиной. — М.: Академия Минпросвещения России, 2021. 85 с.
6. Качество образования: инновационные тенденции и управление [Электронный ресурс]: монография / В. П. Панасюк, Н. В. Третьякова. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2018. 201 с.
7. Болотов, В. А. Формирование института независимой оценки высшего образования в Российской Федерации / В. А. Болотов, Г. Н. Мотова, В. Г. Наводнов // Высшее образование в России. — 2024. — Т. 33, № 10. — С. 9-35. — DOI 10.31992/0869-3617-2024-33-10-9-35. — EDN GRFFRD.
8. Горшков, А. С. Проблемы организации дополнительного профессионального педагогического образования / А. С. Горшков // Казанский педагогический журнал. — 2020. — № 4(141). — С. 46-52. — EDN VNZTSD.
9. Окулова, П. А. Проблемы организации дополнительного профессионального образования на примере педагогических работников (управленческий и правовой аспекты) / П. А. Окулова, О. А. Толстых // Непрерывное образование: теория и практика реализации : материалы III Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 22 января 2020 года / ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет». — Екатеринбург: Российский государственный профессионально-педагогический университет, 2020. — С. 305-309. — EDN QEOKHX.
10. Колпакова, Е. Н. Проблемы дополнительного профессионального педагогического образования / Е. Н. Колпакова // Проблемы современного педагогического образования. — 2019. — № 65-1. — С. 155-158. — EDN SKXKZL.
11. Шогенова Ж.Х. Актуальные проблемы нормативно-правового регулирования дополнительного профессионального образования // Электронный журнал «Поиск научных решений». 2023. № 2. С. 150–157.

ON THE ISSUE OF IMPROVING THE QUALITY OF TEACHING STAFF TRAINING: ANALYSIS OF NEW LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE SYSTEM OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION

Druzhinin A.V.

St. Tikhon's Orthodox University for the Humanities, 6/1 Likhov pereulok, Moscow, 127051
e-mail: andr.pstbi@gmail.com

Abstract. *The article examines changes to the Federal Law "On Education in the Russian Federation" concerning the regulation of additional professional education for pedagogical workers. It provides*

a critical analysis of the adopted bill № 838058-8, evaluates its potential impact on the quality of pedagogical education, and identifies legal conflicts arising from the restriction of private educational organizations' rights. The paper proposes alternative approaches to improving the quality of pedagogical education that consider the balance of interests between the state, educational organizations, and teaching staff.

Keywords: *Quality of pedagogical education, additional professional education for teachers, legal regulation of supplementary professional education, private educational organizations, educational policy.*