ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ПЕРСОНАЛА В НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ

В.А. Новиков
проректор по учебной работе, заведующий кафедрой «Менеджмент качества» ФГАОУ ДПО «Академии стандартизации, метрологии и сертификации(учебная)» Росстандарта, канд.тех.наук, доцент

Автором рассматривается место и состав независимой оценки качества образования с позиций нового законодательства в этой сфере. Выделяются особенности организаций ДПО в этом процессе. Дается анализ некоторых понятий, связанных с оценкой соответствия и качества в образовании. Описывается деятельность и развитие национальной системы оценки соответствия персонала организаций. Приводятся принципы международных подходов и отечественного опыта в оценке соответствия.

Сразу хочу сказать, что Закон (273-ФЗ «Об образовании в Российской федерации») после его изучения, даже пока в отсутствии всех подзаконных актов, мне понравился. Понравился тем, что учитывает многолетний опыт развития образовательной среды не только России, но и мировой. В частности, например, радует подход к оценке соответствия объектов как системной совокупности характеристик (образовательных организаций, учебных программ, образовательной деятельности, результатов обучения и др.) требованиям и ожиданиям тоже как системной совокупности показателей. Этот закон в большой степени соответствует сегодняшнему дню, он заставляет двигаться образовательному сообществу в правильном направлении.

Но, я предлагаю вернуться к программе семинара, а программа у нас посвящена формированию системы независимой оценки качества образования, причём с акцентом на особенности дополнительного профессионального образования (ДПО), а то мы как-то постепенно перешли к другой теме, которую можно назвать «Общественная регламентация ДПО». Подчеркиваю - не государственная, а общественная, т.е. мы здесь в выступлениях, помимо независимой оценки, и общественную аккредитацию затронули, и профессионально-общественную аккредитацию (рис.1), а это слишком, на мой взгляд, объемная заявка на разговор в столь ограниченном регламенте.

Я готовился к разговору о независимой оценке и поэтому вернусь к ней, да и международный опыт и практика, в первую очередь, опираются на всестороннюю, в определенной степени объективную, непрерывную оценку всеми заинтересованными сторонами качества образования как устоявшейся модели определенного социального мониторинга образовательной среды.

ДПО характерно преимущественным участием в такого рода оценке организаций – работо-

The author considers position and composition of independent quality assessment of education from the perspective of the new legislation in this field. The article presents the features of VET organizations in this process. The author reviews some concepts related to conformity assessment and quality assurance of education. The author describes functioning and development of the national system of assessment of personnel conformity. The principles of international approaches and national experience in conformity assessment are also given in the article.

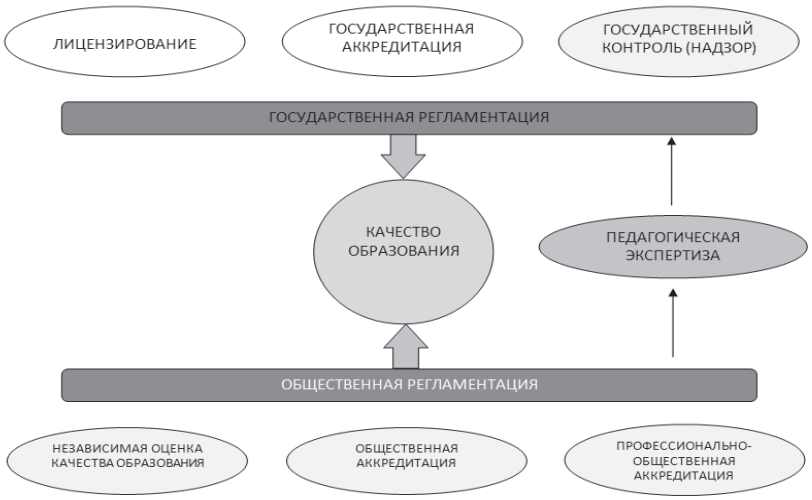

Рисунок 1. Регламентация качества образования

дателей, а не государственных структур. Кроме того, субъекты обучения – это взрослые специалисты и руководители, образовательные траектории в ДПО существенно короче, поэтому и чувствительность, и динамика, и содержание такого мониторинга отличается от аналогичного для вузовской среды.

Независимая оценка применительно к ДПО, в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», а точнее – независимая оценка качества образования в образовательной организации ДПО – это просто определение соответствия потребностей рынка труда, юридических и физических лиц в повышении или приобретении новой профессиональной квалификации возможностям образовательной организации (рис. 2).

Причем речь идет о тех сведениях об организации, которые являются общедоступными, публичными, которые можно почерпнуть из официального сайта образовательной организации, из средств массовой информации, социологических исследований рынка образовательных услуг, публичных отзывов потребителей этих услуг, из официальных самоотчетов образовательной организации и тому подобных легитимных источников.

Обращаю внимание участников семинара на следующие моменты.

Первое. Главным объектом независимой оценки качества образования в конкретной образовательной организации ДПО, в соответствии с Законом, является сама организация, осуществляющая ДПО, и реализация ею дополнительных профессиональных программ. Другими словами, этим сочетанием исчерпывающе определяется понятие «качество образования» и, соответственно, оценивается. Спорное положение, так как в нашем случае дополнительные профессиональные программы разрабатывает и утверждает образовательная организация ДПО самостоятельно и сама же их реализует.

Более того, законодательно качество образования определя-

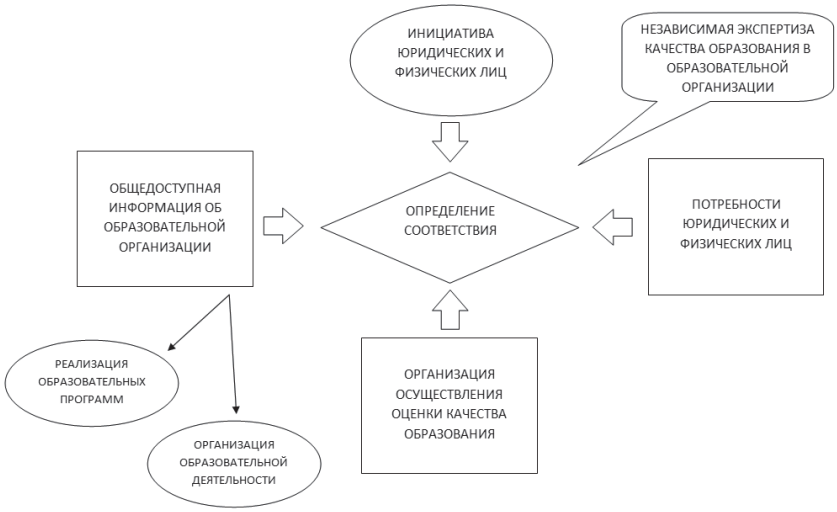

Рисунок 2. Общественная регламентация

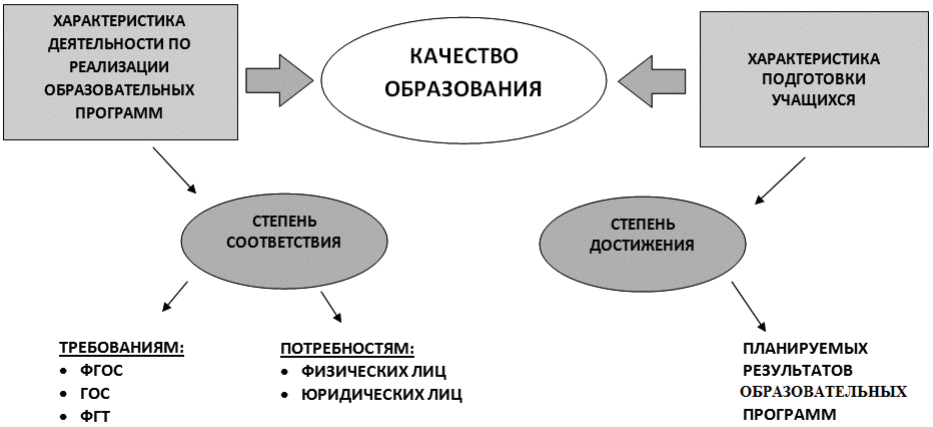

Рисунок 3. Структура понятия качества образования

ется несколько иначе и со всех точек зрения связано только с деятельностью по реализации образовательных программ и результатами этой реализации – уровнем подготовки обучающихся, не включая другие характеристики образовательной организации и виды ее деятельности. Для ДПО понятие «качество образования», в соответствии с Законом, можно представить в следующем виде (рис.3).

Второе. Поскольку независимая оценка качества образования не влечет за собой никаких последствий для образовательной организации, а является только взглядом со стороны и личной инициативой заинтересованных физических и юридических лиц, то эта оценка может быть многократной или параллельной, открытой или закрытой, иметь рекламное или даже антирекламное назначение и т.д., и т.п., то есть носить рыночный характер со всеми его преимуществами и недостатками.

И третье. Главными инструментами независимой оценки качества образования предусматриваются некие юридические лица или индивидуальные предприниматели, специализирующиеся в этом бизнесе. Да-да, именно - бизнесе. То есть, коммерческая заинтересованность третьей стороны – независимой организации, осуществляющей оценку качества образования – в своей востребуемости просматривается, и это прямо в Законе предусмотрено. А что такое организация? Это люди, персонал, специалисты, эксперты, группы экспертов, штатных и нештатных. Как же при этом обеспечить заявленную независимость результатов оценки?

Сегодня звучали и обсуждались предложения о добровольной аккредитации этих оценивающих организаций. Но и здесь, несмотря на заявления коллег, что все уже создано и где-то уже даже работает, что скоро(!) будет принят соответствующий Федеральный Закон и все станет ясно (когда это закон вносил ясность?), возникло много вопросов:

– общественная или государственная должна быть их аккредитация?

– Сколько может быть аккредитующих органов?

– Если аккредитация общественная, то кто должен уполномочивать аккредитующие органы?

– Как обеспечить признание и сопоставимость результатов оценки различными органами?

– Да и нужно ли признание, если оценка может быть такой многогранной?

– Кто и по каким программам должен готовить экспертов органов по оценке качества образования и экспертов аккредитующих эти органы организаций?

– Кто и по каким требованиям будет проводить аттестацию или даже сертификацию этих экспертов, и с какой периодичностью?

– Кто и по каким правилам будет вести реестр и тех, и других экспертов?

– Да и нужен ли этот реестр, если признание для независимой оценки может и не предусматриваться?

– И т.д., и т.п…

Теперь позвольте небольшое отступление. Я на этом семинаре представляю организацию ДПО, учредителем которой является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии – Росстандарт. Замечу, что Росстандарт обеспечивает поддержание и развитие в стране технического нормирования как основы безопасности и качества практически всех объектов и систем. Наша учебная Академия стандартизации, метрологии и сертификации вот уже более 45 лет обучает специалистов и руководителей всех отраслей экономики, так или иначе связанных с вопросами технического регулирования, стандартизации, сертификации, аккредитации, метрологии, разработки, сертификации и совершенствования систем менеджмента организаций. Так вот, констатирую, что вопросы оценки соответствия совокупности характеристики любого объекта, коим в нашем с вами

***оценка соответствия* *–**
доказательство того, что заданные требования к продукции, процессу, системе, лицу или органу, выполнены

система оценки соответствия* –
правила, процедуры и руководство для выполнения оценки соответствия

Рисунок 4. Понятия «оценка соответствия» и «система оценки соответствия» в международном стандарте

случае является и организация ДПО, требованиям, условиям, положениям, ожиданиям и др. заинтересованных сторон существуют и развиваются вот уже более 100 лет.

За эти годы создана и функционирует на основе специального комплекса национальных стандартов и федеральных законодательных документов (технических регламентов) государственная система оценки и подтверждения соответствия. Более того, международной организацией по стандартизации (ISO) разработана и признана в большинстве развитых стран система стандартов серии ISO 17000 (это более 25 международных стандартов), устанавливающая правила оценки, требования и рекомендации к участникам (экспертам, органам оценки и подтверждения соответствия, потребителям), к документации при выполнении этой деятельности. Большинство из этих международных стандартов признано в России как национальные и работают. Во исполнение этих стандартов создана Федеральная служба аккредитации – Росаккредитация. То есть в области оценки соответствия накоплен громадный международный и отечественный опыт и мне бы не хотелось как специалисту, работающему в системе образования более 40 лет видеть, как мы пытаемся «изобрести велосипед», как бы, не замечая того что вокруг происходит.

Вот, пример из последнего. В 2013 году разработан и находится на утверждении как национальный стандарт Российской федерации международный стандарт ISO 29990:2010 «Услуги в области обучения для получения неофициального образования и тренинга. Основные требования к поставщикам услуг». Поэтому при независимой оценке качества образования оценку образовательной организации ДПО как составляющей общей оценки надо проводить в соответствии с положениями этого стандарта и тем самым обеспечится и уровень оценки, и единство методов, и возможность признания результатов оценки. Кстати, этот международный стандарт разработан в ISO при непосредственном участии нашей Академии, как полномочного представителя России.

Здесь надо сказать, что в международном подходе к обеспечению качества образования основной упор делается не на типизацию (стандартизацию) образовательных программ, а на стандартизацию требований к образовательным организациям, т.к. их уровень и формирует при системном подходе итоговый уровень результатов реализации образовательных программ.

Как уже было сказано, основную роль в деятельности организации, осуществляющей оценку качества образования, будут играть эксперты – специально подготовленный и сертифицированный персонал. Для иллюстрации возможных решений этой задачи опять возвращаюсь к богатому опыту Росстандарта. В системе национальной стандартизации ГОСТ Р давно существует централизованный Регистр систем сертификации персонала, который по заявительной схеме осуществляет регистрацию этих систем и контроль за их деятельностью с позиций стандартизованных национальных требований к таким системам.

Кроме того, Регистр проводит сертификацию обученных признанными учебными центрами по согласованной программе кандидатов в эксперты, прошедших предварительно установленный объем стажировок в органах по сертификации, заносит сертифицированных экспертов в централизованный реестр и периодически, раз в 3 года, после актуализации знаний в тех же учебных центрах, повторно их сертифицирует. Регистр объединяет экспертов по сертификации стандартизованных систем менеджмента (качества, персонала, информации, энергии, охраны окружающей среды и пр.), а также экспертов по подтверждению соответствия и сертификации продукции и услуг со всей страны.

Тем самым обеспечивается унифицированный высокий уровень технической компетентности спе-

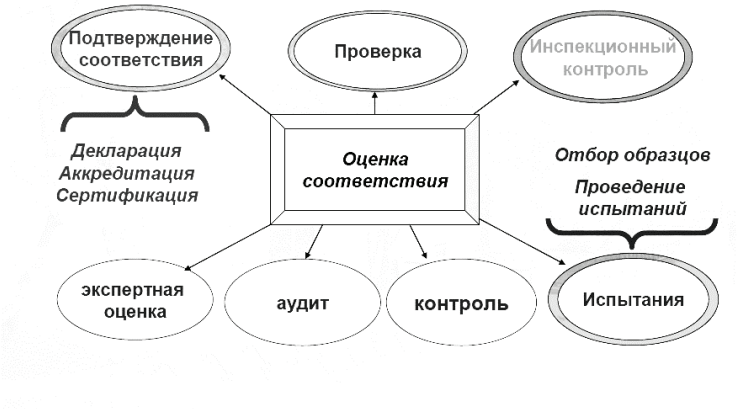

Рисунок 5. Состовляющие оценки соответствия (из ФЗ 184-ФЗ О техническом регулировании)

циалиста – эксперта и облегчается признание результатов оценки соответствия организаций, осуществляющих эту деятельность (органы по сертификации, испытательные лаборатории).

Следует отметить, что участие и юридических и физических лиц в этой системе является добровольным, а деятельность Регистра и участников системы сертификации персонала по оценке соответствия регулируется гармонизированным на международном уровне национальным стандартом ГОСТ Р ИСО/МЭК 17024-2011 «Общие требования к органам, проводящим сертификацию персонала». Сами же организации, осуществляющие деятельность в системе ГОСТ Р по оценке соответствия, в которых работают сертифицированные Регистром эксперты, для допуска на рынок услуг проходят соответствующую процедуру оценки соответствия в Росаккредитации как Федеральном органе исполнительной власти, что позволяет централизованно регулировать и контролировать техническую компетентность, и беспристрастность органа по оценке соответствия как юридического лица. Процедура и требования по аккредитации органов по сертификации различных объектов определена национальными стандартами ГОСТ Р ИСО/МЭК 17021-2012 «Оценка соответствия. Требования к органам, проводящим аудит и сертификацию систем менеджмента» и ГОСТ Р ИСО/МЭК 65-2000 «Общие требования к органам по сертификации продукции», а также Правилами Росаккредитации. Для поддержания уровня деятельности органов подтверждения соответствия, указанные нормативы предусматривают периодическую повторную (один раз в 5 лет) аккредитацию.

Еще несколько слов по теме семинара. Например, термины. Термины не должны быть «самостийными», отраслевыми, они должны учитывать открытость такой всеохватывающей системы как образование, ее тенденцию на интеграцию в мировую систему. А вот как формулируются ключевые понятия нашего семинара – оценка соответствия и системы оценки соответствия в международном стандарте (рис.4). В Законе же смешиваются понятия «оценка», «проверка» и «определение» соответствия, что не одно и то же.

Далее, термин «независимость». В оценке соответствия этот термин как недостижимый давно устарел и международными стандартами установлен его аналог – «беспристрастность» - как более реальный. Своего анализа требуют взаимоотношения терминов Закона «признание», «подтверждение», ну, и так далее. Для справки даю на рис. 5 содержание понятия «оценка соответствия» в гармонизированной международной и национальной формулировке.

И в заключение, в качестве рекомендации для следующего семинара, предлагаю поэтапно разбираться во всех пока еще не апробированных хитросплетениях нового законодательства в сфере образования, так как тема необъятна и результативно будет разделять объекты дискуссии в их правовой взаимосвязи.