УДК 378.046.4

Чубарец О.В.

Развитие непрерывного образования в контексте реализации дополнительных профессиональных программ для государственных и муниципальных служащих

Chubarets O.V.

Current status and trends of continuing education through the implementation of additional professional programs

В статье рассматриваются ключевые элементы системы дополнительного профессионального образования, задачи этого сегмента образовательного процесса, а также приведены его основные характеристики. Обоснована роль дополнительного профессионального образования как фактора, способствующего устойчивому развитию страны в целом и ее регионов. Дается общий анализ направлений реализации профессионального обучения по укрупненным группам специальностей. Приводятся результаты анализа состояния системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в Орловской области. Перечислены основные результаты и тенденции развития повышения квалификации и профессиональной переподготовки в Орловском филиале РАНХиГС. Систематизированы основные проблемы развития дополнительного профессионального образования и представлены пути их решения, к которым относятся совершенствование нормативно-правовой базы, создание системы общественной аккредитации дополнительных профессиональных образовательных программ, постоянный мониторинг потребностей заказчиков и потребителей образовательных услуг, активизация научных исследований в данной области.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование, непрерывное образование, повышение квалификации и профессиональная переподготовка, высококвалифицированные кадры, заказчики и потребители образовательных услуг.

Социально-экономические преобразования и трансформация системы государственного и муниципального управления в последние годы внесли серьезные коррективы в сложившуюся систему профессионального образования. Ряд задач профессионального обучения по-прежнему решается в рамках высшего образования. Однако вместе с тем возрастает роль дополнительного профессионального образования (ДПО), которое направлено на овладение выделенными компетенциями, востребован-

ными в практической деятельности с учетом текущих проблем и потребностей.

Согласно ст. 76 Федерального закона от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», дополнительное профессиональное «направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды»[1]. К программам ДПО в настоящее время относятся программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки. При этом законом установлен минимальный срок реализации этих программ – 16 и 250 часов, соответственно.

Таким образом, на первый план выходит непрерывное образование, то есть так называемое «образование через всю жизнь». Принцип непрерывности обучения наиболее эффективно решается через систему дополнительного профессионального образования, которое обладает рядом преимуществ по сравнению с вторым (и последующим) образованием. Это и максимальная ориентация на потребности как самих обучающихся, так и заказчиков обучения (работодателей), и концентрация во времени, то есть экономия временного ресурса, и финансовая доступность за счет сокращения продолжительности обучения.

В настоящее время система дополнительное профессиональное образование в России представлена как самостоятельными образовательными организациями дополнительного профессионального образования, так и соответствующими подразделениями в рамках вузов страны.

По данным, представленным Федеральным государственным автономным учреждением «Государственный научно-исследовательский институт информационных технологий и телекоммуникаций» (ФГАУ ГНИИ ИТТ «Информика»), за 2012–2013 год, общее количество обученных по всем видам ДПО составило чуть менее 2 млн. чел. Наибольшее количество специалистов (суммарно по всем направлениям подготовки) в 2012–2013 учебном году прошли обучение по программам повышения квалификации (от 70 до 100 часов и от 100 до 500 часов). Суммарное количество обученных по программам повышения квалификации – около 1,268 млн. чел., по программам стажировки как отдельного вида обучения – около 28 тыс. чел. Суммарное количество прошедших профессиональную переподготовку (500 часов и свыше) – около 98 тыс. чел., прошедших профессиональную переподготовку для получения дополнительной квалификации (не менее 1000 часов трудоемкости) – около 26 тыс. чел. В общем объеме слушателей обученные по программам в объеме до 72 часов – более 572 тыс. чел. В ряде регионов, в том числе и в Орловской области, подавляющее большинство образовательных программ ДПО (95% и более) приходится на программы повышения квалификации. Наибольшее количество обученных специалистов относится к УГС педагогика и психология, здравоохранение, техника и технологии, производственная безопасность, информационные технологии и информационная безопасность[2].

Как показывает проведенное ГНИИ ИТТ «Информика» исследование, среди направлений подготовки (УГС) государственное и муниципальное управление занимает одну из ведущих позиций (8 место из 24 УГС)[2]. Данная ситуация объясняется тем, что современный этап развития государственной и муниципальной службы требует постоянного повышения профессионализма служащих. В то же время многочисленные исследования показывают, что система ДПО чиновников пока не полностью удовлетворяет современным потребностям в обеспечении органов власти и управления квалифицированными и компетентными кадрами. Это же утверждение справедливо и в части оценки масштабов повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих. В таблице 1 ниже представлена статистика обучения кадров для государственной и муниципальной службы в Орловской области в 2012–2013 годах в разрезе видов дополнительного профессионального образования.

Таблица 1 – Обучение государственных и муниципальных служащих Орловской области по видам дополнительного профессионального образования в 2012–2013 г.г. [3]

Получили дополнительное профессиональное образование – всего, человек		В том числе								Всего обучено в % от численности работников по соответствующему субъекту Российской Федерации	
	прошли профессиональную переподготовку, чел. (% от общего количества обученных)		повысили квалификацию, чел. (% от общего количества обученных)		прошли стажировку, чел. (% от общего количества обученных)		обучены за пределами территории Российской Федерации, чел. (% от общего количества обученных)				
2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Государственные служащие											
1085	1091	13 (1,2)	18 (1,6)	1069 (98,5)	1068 (97,9)	2 (0,2)	3 (0,3)	1 (0,1)	2 (0,2)	21,1	21,3
Муниципальные служащие											
298	337	-	7 (2,1)	298 (100)	330 (97,9)	-	-	-	-	12,2	13,6

Как видно из таблицы, для Орловской области характерна общая тенденция преобладания повышения квалификации как вида ДПО для государственных и муниципальных служащих. При этом представители органов местного самоуправления значительно реже проходят переподготовку и не участвуют в стажировках и (тем более) обучении за рубежом. Это прежде всего объясняется ограниченностью бюджетов муниципальных образований. В Орловской области значительная часть расходов на повышение профессионального уровня местных чиновников ложится на плечи регионального бюджета.

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС) является крупнейшем вузом страны по подготовке кадров для органов власти и управления всех уровней. В этой связи в системе РАНХиГС большое внимание уделяется организации всех форм обучения именно для государственных и муниципальных служащих. С учетом существующих и, в том числе, перечисленных выше проблем в сфере ДПО РАНХиГС разработаны и реализуются более 700 программ дополнительного профессионального образования, 90 % которых – для представителей органов государственной власти и местного самоуправления.

В системе РАНХиГС создана Высшая школа государственного управления (ВШГУ), основными направлениями деятельности которой являются:

1. Профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих и кадровых резервов.

2. Информационно-аналитическое и консультативное сопровождение деятельности органов власти.

3. Оценка государственных и муниципальных служащих.

На базе филиалов РАНХиГС действуют территориальные центры ВШГУ.

Развитие содержания системы профессионального, в том числе и дополнительного, образования в Орловском филиале РАНХиГС происходит в условиях с учетом реализации нового законодательства, общей стратегии развития Академии, а также трансформации рынка труда как в стране в целом, так и в Орловской области.

Система дополнительного профессионального образования Орловского филиала РАНХиГС представлена Центром развития дополнительного образования, основной целью деятельности которого является реализация в филиале образовательных программ ДПО на основе новейших достижений науки и техники, с применением современных образовательных технологий и учитывая потребности конкретного заказчика.

Основными видами обучения являются:

Тематические семинары по актуальным-проблемам;Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, а также иных категорий слушателей – объем учебных программ свыше 16 академических часов;

Профессиональная переподготовка специалистов для выполнения нового вида профессиональной деятельности – по программам свыше 250 академических часов.

Более половины содержания программ ДПО, реализуемых Орловским филиалом РАНХиГС, проводятся силами экспертов – действующих работников органов власти и местного самоуправления. Преподавательский состав, привлекаемый из числа сотрудников филиала, на 100 % формируется из кандидатов и докторов наук в соответствии с направлением подготовки.

В настоящее время в Орловском филиале РАНХиГС разработаны и реализуются более 30 программ повышения квалификации и переподготовки, 95 % которых – для государственных и муниципальных служащих. В 2014 году на базе филиала реализовано 13 программ ДПО, из которых только 2 являются сетевыми («Управление в сфере образования» и «Управление в сфере здравоохранения» в рамках Президентской программы подготовки управленческих кадров для социальной сферы). Остальные программы разработаны на базе Орловского филиала РАНХиГС (рисунок 1).

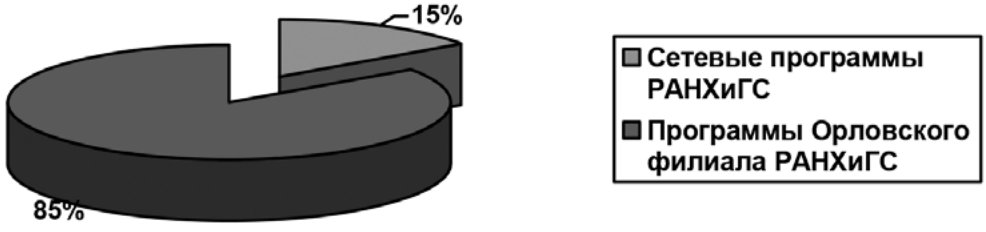


Рисунок 1 – Степень активности Орловского филиала РАНХиГС по разработке программ повышения квалификации в 2014 году

В качестве приоритетных направлений деятельности, которые находят свое отражение в реализации программ ДПО, следует отметить вопросы правового и организационного совершенствования системы государственной гражданской службы, государственной политики в сфере противодействия коррупции, информационного и аналитического обеспечения государственного управления.

Реализация программ соответствующего содержания является «традиционным» направлением деятельности структур дополнительного профессионального образования филиалов РАНХиГС.

С точки зрения актуальности содержания и практической направленности в рассматриваемом периоде необходимо выделить следующие программы повышения квалификации:

Межэтнические и межконфессиональные отношения, профилактика экстремизма;

Психологические технологии управленческой деятельности;

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

Отдельным направлением деятельности в рамках ДПО является реализация спектра программ, посвященных антикоррупционной деятельности в органах публичной власти. Программы построены в соответствии с позициями системного подхода, что обусловило признание их значимости руководителями органов власти.

В то же время, в силу ряда объективных и субъективных причин, количество прошедших обучение в филиале чиновников по программам ДПО намного ниже по сравнению с другими категориями слушателей (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика слушателей программ ДПО Орловского филиала РАНХиГС по категориям

Категория слушателей	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Государственные служащие, чел.	246	500	298	167	124
Муниципальные служащие, чел.	30	44	117	52	23
Иные категории специалистов	522	311	284	586	730
ИТОГО	798	855	699	805	877

Данная диспропорция вызвана следующим:

– устойчивая тенденция снижения объема государственного заказа на повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных и муниципальных служащих;

– дефицит бюджета области как основного заказчика обучения;

– определение поставщика образовательных услуг по программам ДПО на основе конкурентных способов размещения заказа (в рамках 44-ФЗ).

Несмотря на это Орловским филиалом в 2014 году было реализовано более 80 % от общего объема программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих Орловской области.

Признавая успехи развития системы дополнительного профессионального образования за последние годы нельзя не выделить ряд проблем, с которым столкнулись образовательные организации и Орловский филиал РАНХиГС в том числе. Рассмотрим некоторые из них и попытаемся определить возможные пути их решения.

В последнее время существенно изменилась нормативно-правовая база реализации ДПО в нашей стране. Новым законом об образовании отменена государственная аккредитация программ дополнительного профессионального образования, на смену которой пришла система общественной аккредитации и признания качества реализации данного вида обучения. То есть теперь необходимо разработать единую прозрачную и понятную всем систему показателей качества ДПО, которая станет мощнейшим стимулом для развития конкуренции в данной области, а значит, станет гарантом качества обучения.

Что касается содержательной стороны процесса обучения по программам ДПО, то в условиях возрастающих требований к содержанию и результатам обучения образовательным организациям необходимо четко понимать цель и задачи, которые ставит перед обучением заказчик и потребитель образовательных услуг, то есть набор компетенций, формируемых в рамках образовательной программы дополнительного профессионального образования. Это определяет необходимость взаимодействия работодателей, работников и, собственно, исполнителей образовательных услуг (образовательных организаций) уже на этапе формирований условий заказа на обучение. И, конечно, ориентируясь на эти потребности, вузы смогут определять для себя наиболее перспективные и коммерциализируемые направления научных исследований.

Кроме того, сегодня возрастает востребованность дистанционной формы реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования, в том числе реализуемых в Орловском филиале РАНХиГС[5], что позволяет значительно увеличить спектр потребителей образовательных услуг, расширить их географию. Однако уровень информационно-технического и учебно-методического обеспечения, которым обладает филиал, недостаточен, чтобы эффективно использовать потенциал дистанционной формы обучения. Решение этой проблемы неизбежно, учитывая и общегосударственную политику в области развития электронного обучения и дистанционного образования.

В заключении можно сделать вывод о том, что современная концепция профессионального образования в нашей стране отдает решающую роль в формировании квалифицированных и востребованных кадров на рынке труда в сфере дополнительного профессионального образования, которая становится фундаментом непрерывно-

го образования – «образования через всю жизнь».

References

1. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon RF ot 29 dekabrya 2012 g. № 273-FZ. [On Education in the Russian Federation: Federal Law of 29 December 2012] (In Russ.)

2. Analiticheskij doklad po funkcionirovani¬yu sistemy dopolnitel'nogo professional'no¬go obrazovaniya v Rossijskoj Federacii v 2013 godu [Analytical report on the functioning of the system of additional professional education in the Russian Federation in 2013], A.G. Abramov, E.S. Kiknadze, D.A. Kovrizhko, A.O. Krivosheev, A.A. Mel'nichenko, N.V. Mel'nichenko, A.V. Simonov, M.: FGAU GNII ITT "Informika", 2013, 90 p. (In Russ.)

3. Dopolnitel'noe professional'noe obra¬zovanie gosudarstvennyh i municipal'nyh slu¬zhashchih v 2012 i 2013 godah [Continuing professional education state and municipal employees in 2012 and 2013] [e-resource]: oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby go¬sudarstvennoj statistiki, Rezhim dostupa: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/ross-tat_main/rosstat/ru/statistics/publications/cat¬alog/doc_1242887320828

4. Popovicheva N. E. Problemy formirovanija nezavisimoj sistemy ocenki kachestva raboty organizacij, okazyvajushhih social'nye uslugi [Problems of formation of the independent system of evaluating of organization performance of providing social services], Materialy II Mezhdunarodnaja nauchno-prakticheskoj konferencii «Integracija nauki i praktiki v social'noj rabote», Orel, 13 marta 2014 g, OF RANHiGS, 2014, p.p. 59–62 . (In Russ.)

[1] Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

[2] Аналитический доклад по функционированию системы дополнительного профессионального образования в Российской Федерации в 2013 году / А.Г. Абрамов, Е.С. Кикнадзе, Д.А. Коврижко, А.О. Кривошеев, А.А. Мельниченко, Н.В. Мельниченко, А.В. Симонов. – М.: ФГАУ ГНИИ ИТТ «Информика», 2013. – 90 с.

[3] Дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих в 2012 и 2013 годах [Электронный ресурс]: официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/ rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1242887320828

[5] Поповичева Н. Е. Проблемы формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги // Материалы II Международная научно-практической конференции «Интеграция науки и практики в социальной работе»//Орел, 13 марта 2014 г. – ОФ РАНХиГС,2014 – с.59–62 .