А.А. Становов

ДОСТУПНОСТЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК КРИТЕРИЙ ЕГО СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Содержание, методы, формы, качество и уровень организации учебного процесса, а также удовлетворенность слушателей, безусловно, играют важную роль в определении эффективности обучения. Однако они характеризуют этот процесс изнутри, зачастую применительно к конкретной учебной программе или учебному заведению. При этом само обучение может быть иногда недоступно значительному числу государственных служащих, а его итоги, полученные знания, умения и навыки не востребованы в их дальнейшей работе. Поэтому одним из основополагающих критериев социальной эффективности обучения является его доступность.

Доступность обучения определяется, прежде всего, соотношением количества работников, прошедших обучение за определенный период, к запланированному числу работников. Другой немаловажный показатель – временные издержки, которые будут определяться объемом учебной программы, удаленностью учебного заведения, выбранными формами и методами обучения. Количественной характеристикой этих затрат может быть, например, удельный вес времени, потраченного на обучение, в общем рабочем времени.

О том, является ли обучение доступным или нет, можно судить прежде всего по данным официальной статистики. Так, в 2005 г. смогли получить дополнительное профессиональное образование только 15,2% всех государственных гражданских служащих федеральных органов государственной власти (из них 0,5% прошли профессиональную переподготовку, 14,6% – повысили свою квалификацию, 0,1% – прошли стажировку за границей)[1] и 12,1% государственных гражданских служащих субъектов РФ (из них 1,4% прошли профессиональную переподготовку, 10,6% – повысили свою квалификацию, 0,1% – прошли стажировку за границей)[2]. Очевидно, что для

[1] Дополнительное профессиональное образование работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы в 2005 году: Статистический бюллетень / Росстат. М., 2006. С. 8.

[2] См. там же. С. 120.

обеспечения предусмотренной законом о государственной гражданской службе требуемой периодичности повышения квалификации (раз в три года), современные темпы дополнительного профессионального обучения явно не достаточны и должны быть, как минимум, в 2 – 3 раза выше.

Настораживает тот факт, что по статистическим данным на 2005 г. более трети федеральных государственных служащих (35,7%) и государственных служащих субъектов Федерации (44,3%) не получали дополнительного профессионального образования за последние 3 года совсем[1].

Более того, периодичность обучения не соответствует даже старым требованиям. По результатам комплексного социологического исследования «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации»[2], проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в марте 2006 г. при непосредственном участии автора, 28,5% гражданских служащих не проходили обучение за последние 5 лет.

Значительная часть государственных гражданских служащих считает, что предусмотренная законодательством периодичность профессионального обучения является недостаточной.

По данным указанного выше исследования, основной причиной, мешающей государственным гражданским служащим регулярно заниматься повышением своей квалификации, по их мнению, является перегруженность работой (43,3% респондентов). При этом лишь около половины работников государственных органов (47,0%) могут регулярно проходить обучение без отрыва от основной деятельности непосредственно в организации. Бесспорно, это вызывает тревогу, поскольку темпы старения информации существенно опережают темпы смены поколений работников. Если человек задерживается на том же уровне профессионального образования, который достигнут им к началу трудовой деятельности, то даже при условии, что он продолжает работать по той же специальности, его знания значительно устаревают.

---

[1] См.: Дополнительное профессиональное образование работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы в 2005 году: Статистический бюллетень / Росстат. М., 2006. С. 108, 124.

[2] Опрос проведен в 17 субъектах РФ, всего опрошено 1102 государственных гражданских служащих и 120 экспертов, в качестве которых выступили работники, имеющие большой стаж работы в органах государственной власти и управления.

В качестве причин, мешающих регулярно повышать квалификацию, государственные служащие выделили следующие:

– после обучения оплата моего труда не повысится – 29,2%;

– материальные обстоятельства – 19,2%;

– неудовлетворенность существующими формами дополнительного профессионального образования – 13,0%;

– семейные обстоятельства – 10,8%;

– работа не требует повышения квалификации – 6,1%;

– отсутствие стремления к повышению квалификации – 2,3% и др.

Один из способов сделать обучение более доступным для широкого круга государственных гражданских служащих – использование дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения). Появившись в конце XX столетия дистанционное обучение положило начало новой эпохи в развитии системы образования во всем мире. Российское образовательное и научное сообщество стало обращать пристальное внимание на дистанционное обучение с начала 90-х гг., особенно после принятия в 1995 г. Концепции о создании и развитии единой системы дистанционного образования в России. С развитием этого вида обучения связываются надежды на решение важных проблем: повышение общеобразовательного уровня населения, расширение доступа к высшему образованию, повышение квалификации специалистов различных направлений. С каждым годом количество образовательных учреждений, использующих новые технологии, в том числе для обучения государственных гражданских служащих, увеличивается.

В области теории и практики дистанционного обучения работают многие зарубежные и отечественные специалисты. Однако пока отсутствует единое понимание его базовых терминов. Ряд исследователей выделяют дистанционное обучение в качестве новой самостоятельной формы обучения наряду с очной, очно-заочной (вечерней), заочной формами и экстернатом.

Официальная трактовка дистанционного обучения, используемая в нормативно-правовых актах, исходит из понимания его как совокупности образовательных технологий, применение которых может осуществляться при любой форме получения образования. Причем если раньше понятия «дистанционное обучение» и «дистанционные образовательные технологии» использовались в нормативно-правовых актах как синонимы[2], то в настоящее время речь идет исключительно о дистанционных образовательных технологиях (ДОТ), под которыми, в соответствии с недавними поправками к Закону «Об образовании», понимаются «образовательные технологии, реализуе-

[1] См.: Российская газета. 2003. 18 янв. [закон утратил силу].

мые в основном с применением информационных и телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника»[1].

Такой подход в целом соотносится с пониманием роли дистанционного обучения среди самих обучаемых и экспертов.

Данные социологического исследования «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» показывают, что большинство гражданских служащих (43,2%) и 37,5% экспертов считают, что использование дистанционного обучения эффективно только в сочетании с другими формами обучения. Лишь 7,1% служащих и 5,0% экспертов уверенно заявили, что дистанционное обучение является одной из наиболее эффективных самостоятельных форм получения знаний. При этом соответственно 23,5% и 42,5% респондентов полагают, что оно имеет большие перспективы для развития, однако в настоящее время его возможности используются недостаточно полно, 26,2% и 15,0% считают дистанционное обучение малоэффективным.

Вместе с тем анализ отечественной и зарубежной теории и практики позволил отметить характерные особенности, повышающие социальную эффективность обучения с использованием дистанционных образовательных технологий. Среди них отметим следующие:

1. Гибкость. Обучающиеся занимаются в удобное для себя время, в удобном месте и в удобном темпе. Каждый может учиться столько, сколько ему необходимо для освоения курса дисциплины и получения знаний по выбранным дисциплинам.

2. Модульность. В основу программ дистанционного обучения закладывается модульный принцип. Каждая отдельная дисциплина (учебный курс), которая освоена обучающимся, адекватна по содержанию определенной предметной области. Это позволяет из набора независимых учебных курсов формировать учебный план, отвечающий индивидуальным или групповым потребностям.

3. Параллельность. Обучение может проводиться при совмещении основной профессиональной деятельности с учебой.

4. Дальнодействие. Расстояние от места нахождения обучающегося до образовательного учреждения не является препятствием для эффективного образовательного процесса.

5. Асинхронность. В процессе обучения обучающий и обучаемый работают по удобному для каждого расписанию.

[1] Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 11-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Российская газета. 2003. 14 янв.

6. Охват. Эту особенность иногда называют массовостью. Количество обучающихся не является критичным параметром.

7. Социальность. Дистанционное обучение в определенной степени снимает социальную напряженность, обеспечивая равную возможность получения образования независимо от места проживания и материальных условий.

8. Интернациональность. Дистанционное обучение обеспечивает удобную возможность экспорта и импорта образовательных услуг.

Проблема выведения на более качественный уровень образовательных услуг, связанных с обучением, переподготовкой, повышением квалификации государственных служащих в условиях все возрастающих запросов на обучение, поставила вопрос о создании в РАГС при Президенте РФ Института дистанционного обучения (ИДО) в качестве самостоятельного структурного подразделения академии. Институт был создан в октябре 2003 г. для организационной, методической и технологической поддержки развития дистанционного обучения и консультирования государственных и муниципальных служащих.

Одним из приоритетных направлений государственной политики, которые определены в концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., является развитие современной системы непрерывного профессионального образования[1]. Под непрерывным образованием понимается деятельность граждан по получению и совершенствованию знаний, умений и навыков путем формального, неформального и самообразования. Непрерывное образование должно предоставить каждому человеку институциональную возможность формировать индивидуальную образовательную траекторию и получать ту профессиональную подготовку, которая требуется ему для профессионального, карьерного и личностного роста.

Вместе с тем изучение мнения государственных служащих по данному вопросу показывает отсутствие единой точки зрения относительно перспектив развития системы профессионального обучения в рамках этого направления. На вопрос: «Какая форма непрерывного профессионального образования, на ваш взгляд, больше способствует профессиональному развитию государственных служащих?» по всем вариантам ответов мнения респондентов разделились практически поровну:

– многоуровневая система подготовки госслужащих «школа – колледж – вуз – послевузовское образование» – 22,5%;

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 2. Ст. 186.

– традиционная система «профильный вуз – послевузовское образование» – 24,3%;

– профессиональное обучение по различным образовательным программам – 23,3%;

– ситуативное обучение по актуальным проблемам реформирования системы госуправления (принятие новых законов, указов и т. д.) – 19,3%;

– затруднились ответить – 10,6%.

По мнению автора, большую роль в осуществлении принципа непрерывности образования должно сыграть построение системы обучения государственных гражданских служащих на основе организационных принципов «обучающей организации», а именно:

1) обучение – неотъемлемая часть функционирования государственной службы. Обучение рассматривается как важное направление государственной кадровой политики по профессионализации кадров;

2) обучение служащих может осуществляется как в специальных учебных заведениях, так и на рабочем месте в самих государственных органах;

3) планомерность и последовательность обучения. Обучение государственных служащих тесно связано с планированием и продвижением по служебной лестнице;

4) непрерывность обновления знаний и обязательность обучения всех государственных служащих. Трансформация принципа «образование на всю жизнь» в принцип «обучение в течение всей жизни»;

5) соответствие обучения, полученных знаний и умений квалификационным требованиям к должностям государственной службы. Постоянное обновление государственных общеобразовательных стандартов обучения.

Очевидно, что важнейшим элементом непрерывного образования государственных гражданских служащих должно стать самообразование. Как показывают результаты опроса, проведенного автором среди слушателей курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки РАГС, большинство гражданских служащих (68,8%) заявляет, что они систематически работают над повышением профессионального уровня самостоятельно, еще 21,9% говорят, что работают самостоятельно от случая к случаю, лишь 9,3% не работают вообще.

Наличие жестких требований к месту, времени, срокам, формам и методам обучения, преобладание педагогического подхода к процессу обучения, невозможность учета индивидуальных особенностей обучающихся, удаленность учебных заведений от их места работы и проживания не позволяют рассматривать институциональное обуче-

ние как единственную возможность для профессионального обучения государственных гражданских служащих. Вполне закономерно, что 23,8% опрошенных считают наиболее продуктивным обучение по месту работы, 21,7% – обучение на курсах без отрыва от производства, а 23,2% респондентов высказались за самообразование[1].

Следует отметить, что проблема доступности обучения напрямую связана с его платностью, особенно если говорить о базовой профессиональной подготовке кадров для государственной службы. Элитарность, недоступность образования, превращение его в механизм воспроизводства высших социальных слоев – вопросы, которые беспокоят многих ведущих социологов России[2].

В ежегодном послании Федеральному Собранию в 2004 г. В.В. Путин отмечает: «Одна из самых серьезных проблем – это недоступность качественного образования для малоимущих. Обучение сопровождается дополнительными платежами, которые не каждый может себе позволить... Между тем результативность реформ в этой сфере сегодня следует измерять по показателям качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда»[3].

По данным регулярных мониторинговых исследований, проводимых ВЦИОМ, мнение россиян о том, каким должно быть высшее образование, в этом отношении за последнее десятилетие существенно изменилось. Если в 1993-м и 1995 гг. около половины респондентов (51% и 47% соответственно) полагали, что высшее образование должно быть «смешанным – и платным, и бесплатным», то в 2003-м и 2004 гг. более половины опрошенных (55% и 58%) отметили, что оно должно быть в основном бесплатным[4].

Очевидно, проблема доступности профессионального обучения государственных гражданских служащих является весьма сложной и требует тщательной проработки. Ее решение позволит выйти на новый качественный этап профессионализации кадров государственной службы, что, в свою очередь, будет способствовать повышению социальной эффективности государственного управления.

---

[1] См.: *Кононенко Т.А.* Информационное обеспечение в структуре дополнительного профессионального образования государственных служащих. М., 2003. С. 67.

[2] См., например: Когда наступает время выбора (Устремления молодежи и первые шаги после окончания учебных заведений) / Отв. ред. Г.А. Чередниченко. СПб., 2001. С. 362 – 363; *Константиновский Д.Л.* Динамика неравенства: российская молодежь: Ориентации и пути в сфере образования (от 1960 годов к 2000-му). М., 1999. С. 234.

[3] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. 27 мая.

[4] Россияне о высшем образовании. 2004. № 112. С. 3.