
СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. ВАЛЕНТИНОВ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР СОЮЗА ДПО

Д.Т.Н., ПРОФЕССОР

В последнее время идут многочисленные дискуссии о положении дел в образовании, в реальном секторе экономики, в других сферах жизни, на которые существенно повлияли и продолжают влиять происходящие в стране процессы. К сожалению, вопросы, связанные с системой дополнительного профессионального образования (ДПО), практически лишены внимания структур власти, а пресса предпочитает обходить существующие проблемы молчанием или ограничиваться кратким, в телеграфном стиле, отчетом о каком-либо событии в этой сфере.

До 1991 г. учреждения повышения квалификации и профессиональной переподготовки представляли собой хорошо отлаженную и поддерживаемую государством систему. С ликвидацией отраслей народного хозяйства, в которых существовали отраслевые институты повышения квалификации специалистов, система дополнительного профессионального образования в значительной степени была разрушена. В это же время была серьезно нарушена связь учебных заведений с реальным сектором экономики. Как следствие, система повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов стала менее эффективной. Результат мог бы быть совсем плачевным, если бы система ДПО сразу не сориентировалась на непосредственного потребителя своих услуг, не повернулась лицом к заказчику, к реальному сектору экономики.

Сложившаяся ситуация требует, на наш взгляд, серьезного внимания со стороны власти и общества. Известно, что значительная часть выпускников вузов после окончания учебы не работает по специальности. По некоторым оценкам – 25 % и более. Налицо наличие такой сложной и трудно решаемой проблемы как дисбаланс между спросом на рынке труда и предложением на рынке образовательных услуг. Учитывая большую территорию страны, высокие транспортные рас-

ходы и другие обстоятельства, в России рыночное пространство фактически состоит из совокупности региональных рынков, слабо связанных между собой. Это в равной степени относится к рынкам труда и к рынкам образовательных услуг. Исключение, возможно, имеет место в Москве и, в меньшей степени, в Санкт-Петербурге.

Несовершенство федеральной нормативно-правовой базы ДПО, особенности региональных рынков делают задачу уменьшения существующего дисбаланса не только сложной, но и индивидуальной, учитывающей особенности региона.

Многие производства перепрофилированы, появились новые технологии и оборудование. Современные специалисты должны освоить их, научиться работать в новых экономических условиях, соответствовать требованиям XXI века. Это во всех развитых странах реализуется поддерживаемой государством системой ДПО.

Несмотря на многочисленные реорганизации системы управления в стране, ликвидации, объединения, укрупнения, реструктуризации и другие попытки совершенствования управления (в том числе образованием), система ДПО не только выжила, но и смогла обеспечить свое развитие в трудных экономических условиях, практически без поддержки государства. К этому следует добавить противоречивость и несовершенство действующей нормативно-правовой базы и отсутствие у работодателя финансово-экономических стимулов для инвестиций капитала в обучение персонала.

Представляется, что это обстоятельство – успешное функционирование системы в таких условиях – должно вызвать интерес к системе и желание понять причину указанного феномена. В условиях исчезающего малого финансирования со стороны государства, непростого материального положения населения, нежелания работодателя финансировать обучение персонала, – система работа-

СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ет и развивается. Только по официальным данным в стране ежегодно по программам ДПО проходит обучение около 1,5 млн. чел.

В таблице 1 приведены данные, позволяющие судить о численности потенциальных слушателей в системе ДПО. Исходя из необходимости повышения квалификации специалиста один раз в пять лет, в системе ДПО должно ежегодно обучаться около 4-4,2 млн. чел.

Таким образом, становится очевидным, что пропускная способность системы ДПО должна быть увеличена в 2,5-3 раза. Учиты-

вая контингент специалистов, повышающих квалификацию в системе внутрифирменного обучения и отсутствие достоверной информации о количестве слушателей этой группы, можно за ориентир принять значение 2,5.

В настоящее время система ДПО включает в себя около 2400 учреждений и подразделений различных видов, реализующих программы ДПО.

На рисунке 1 приведены данные о контингенте слушателей, прошедших обучение по программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки.

Таблица 1

Численность потенциальных слушателей в системе ДПО, млн. чел

1	Занятые в экономике от 25-49 лет, имеющие высшее и среднее профессиональное образование (среднее значение: 2003-2006 гг.)	25,2
2	Безработные от 25-49 лет с высшим и средним профессиональным образованием (среднее значение: 2003-2006 гг.)	1,3
3	Повысили квалификацию и прошли профессиональную переподготовку за последние пять лет	6,1
3.1	в том числе незанятые лица по направлению службы занятости	0,15
4	Потенциальные слушатели (п. 4.1 + п. 2)	20,6
4.1	в том числе занятые в экономике от 25-49 лет, имеющие высшее и среднее профессиональное образование	19,3

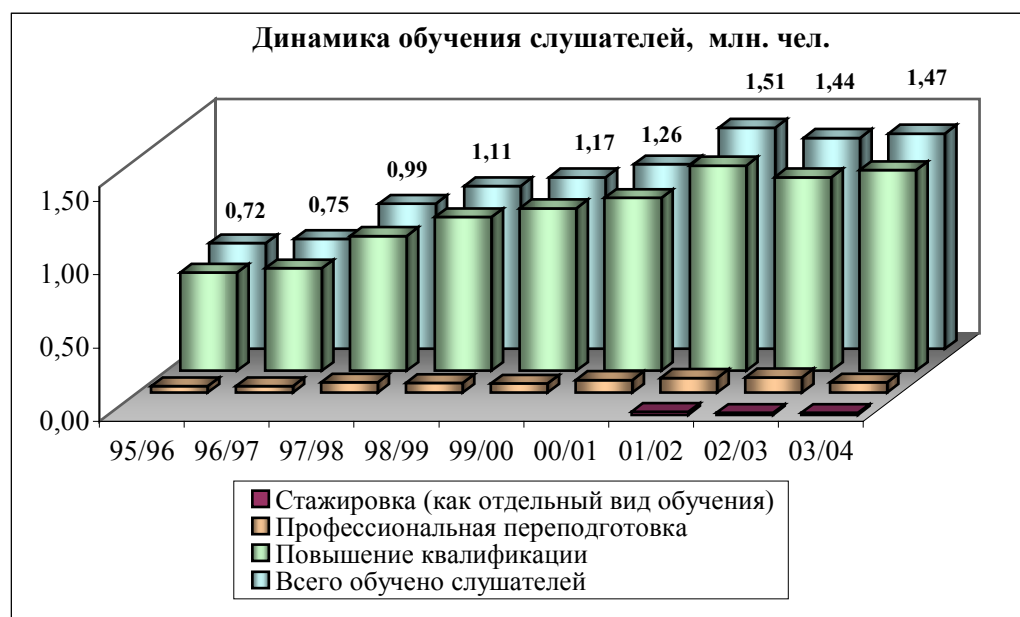


Рисунок 1.

Некоторое снижение численности объясняется низкой дисциплиной отчетности учебных заведений и недостаточным уровнем требований ее соблюдения со стороны органов управления образованием.

Как следует из рисунка 1 структура программ, в основном, остается неизменной в течение нескольких лет: основная часть слушателей обучается по программам повышения квалификации, т.е. по краткосрочным или среднесрочным программам.

Это понятно, поскольку работающему специалисту достаточно сложно оставить рабочее место на 3,5-4 месяца для обучения по программе профессиональной переподготовки, которая имеет объем более 500 аудиторных часов.

На рисунке 2 приведены данные о распределении слушателей системы дополнительного профессионального образования по федеральным округам.

Как и следовало ожидать, первое место занимает Центральный федеральный округ, в котором обучалось почти 29 % всего контингента слушателей. Это связано не только с количеством населения, проживающего в этом округе, но и с тем, что здесь сосредото-

чено значительное количество крупных и престижных учебных заведений.

Однако индикатором развития системы ДПО приведенный показатель служить не может, поскольку слушателями являются только специалисты, взрослые люди, имеющие высшее или среднее профессиональное образование. На наш взгляд, более информативным и объективным показателем является отношение числа слушателей системы ДПО к экономически активному населению территории. И, как следует из рисунка 3, здесь картина другая.

Центральный федеральный округ по этому показателю не только не превосходит на 50 % ближайшего «конкурента» – Приволжский округ, но и вообще серьезно отстает от Северо-Западного федерального округа, который по выбранному показателю существенно превышает средний уровень по Российской Федерации. И если по «валу» Сибирский округ вдвое отстает от Центрального, то его отставание от среднероссийского уровня невелико и находится в пределах статистической погрешности.

При выбранном индикаторе теряет свои позиции Приволжский федеральный округ.



Рисунок 2.

СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

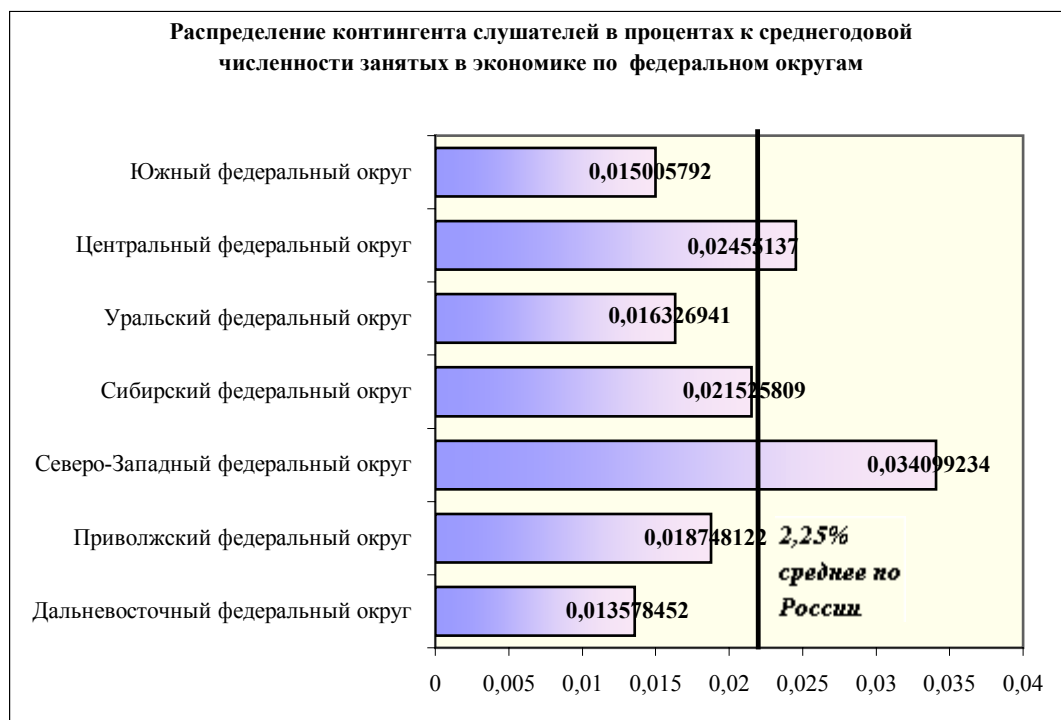


Рисунок 3.

На рисунке 4 представлены сведения о доле слушателей системы дополнительного профессионального образования в регионах Сибирского федерального округа.

Данные приведены для каждого субъекта федерации, входящего в округ. Для сравнения приведены средние значения показателя по России и по округу.

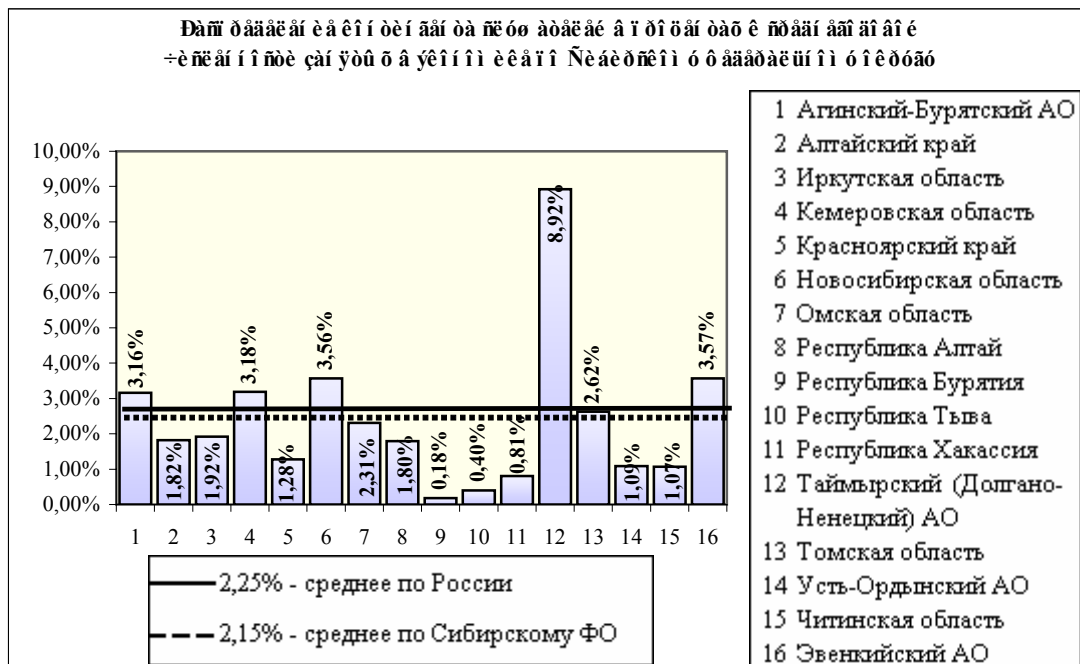


Рисунок 4.

Неожиданными, на наш взгляд, выглядят Таймырский и Эвенкийский АО, существенно выделяющиеся на фоне других регионов. Не исключено, что имеют место неточности в отчетных данных. С другой стороны, может иметь место ситуация уменьшения экономически активного населения при сохранении и даже некотором увеличении числа слушателей. В любом случае, ситуация требует тщательного анализа и выяснения причин.

Представляет определенный интерес распределение контингента слушателей, прошедших обучение по приоритетным направлениям науки, техники и рыночной экономики.

На рисунке 5 приведена диаграмма, отражающая распределение контингента по этому основанию.

Результаты анализа показывают, что по указанному направлению прошло обучение не более 60-65 % слушателей. Необходимо ответить на вопрос: по каким направлениям обучались остальные слушатели? И это один из важнейших вопросов.

Действительно, статистика говорит о том, что 35-40 % слушателей обучается по направлениям, которые не относятся к направлениям, обозначенным государством в качестве приоритетных. Определив приоритетные направления обучения, государство должно обеспечить их поддержку. Она есть, но скорее – символическая. С другой стороны, если более трети слушателей за свой счет проходят обучение по направлениям, которые государство не считает приоритетными, то необходимо выяснить перечень этих направлений.

К сожалению, действующие формы статистического наблюдения не дают ответа на этот вопрос. Представляется, что органы управления образованием в регионе имеют соответствующую информацию и могут совместно с представителями учебных заведений и работодателями не только проанализировать ситуацию, складывающуюся в регионе, но и выработать меры по ее изменению в направлении уменьшения дисбаланса на рынке труда и образовательных услуг.

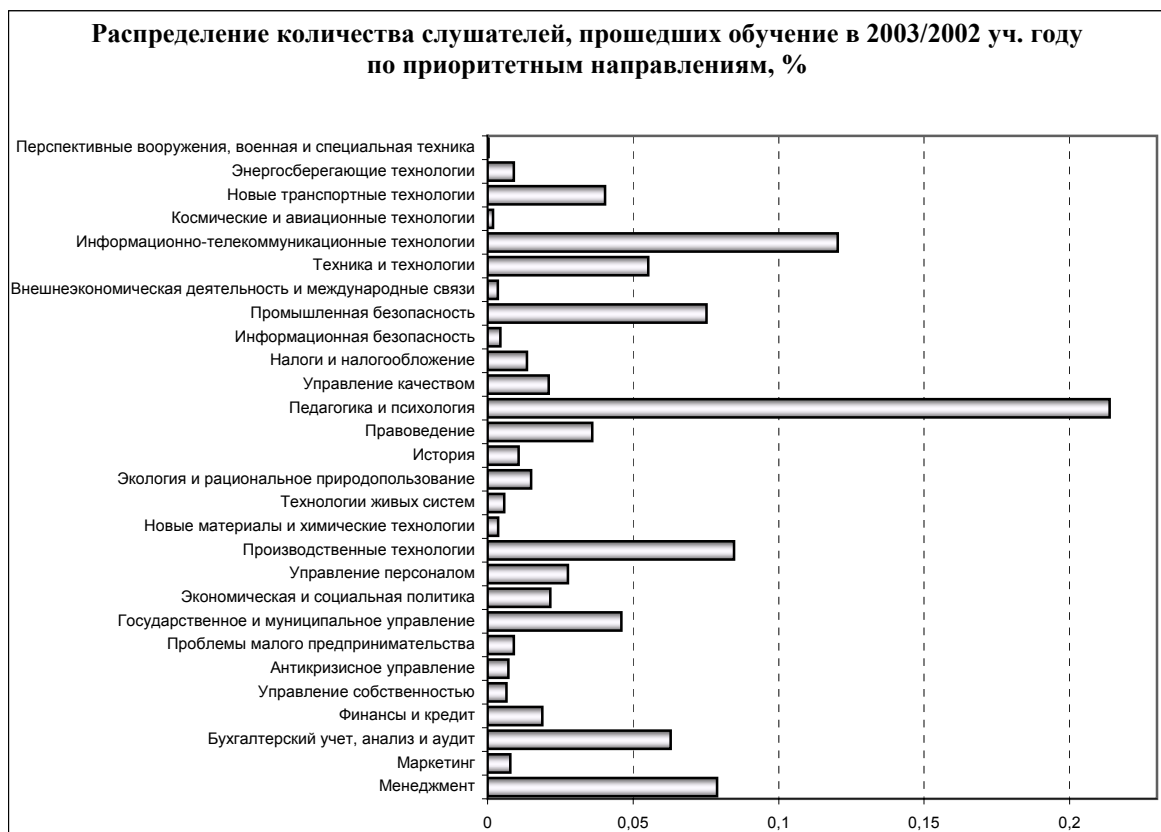


Рисунок 5.

Вместе с тем, существует значительное число проблем, часть которых носит системный характер и требует для своего решения серьезных усилий со стороны власти, работодателей и педагогической общественности.

Прежде всего, это отсутствие такой модели системы ДПО, при которой был бы устранен наблюдаемый нами сегодня дисбаланс между требованиями рынка труда и тем, что может предложить рынок образовательных услуг. Необходимо разработать механизм взаимодействия системы с рынком труда, учитывающий все нюансы развития экономики и производительных сил региона на современном этапе реформ. Для этого, в первую очередь, должен быть организован качественный мониторинг рынка труда и образовательных программ ДПО. Слушатели и работодатели плохо осведомлены об имеющихся на рынке программах, а учебные заведения ДПО не всегда достаточно четко представляют себе структуру спроса на рынке труда. Эта информация может быть получена в результате качественного мониторинга и, разумеется, должна быть доступна для всех желающих. Правда, здесь есть свои проблемы: несмотря на бурный рост информационно-телекоммуникационная среда в сфере ДПО менее развита, чем в системе вузов и в реальном секторе экономики.

Сейчас отсутствует эффективный механизм, стимулирующий работодателя направлять финансовые средства на повышение квалификации своих сотрудников. Работодателю проще нанять нового сотрудника, который повысил квалификацию за свой счет или за счет другого предприятия.

Наверное, должны быть определены принципы и нормативы финансирования, включая механизмы смешанного финансирования повышения квалификации профессорско-преподавательского состава учреждений ДПО. Здесь, кстати, должны быть законодательно решены финансовые вопросы и вопросы социальных гарантий работников ДПО, то есть необходимо приравнять условия оплаты и социальных пакетов работников ДПО к аналогичным характеристикам профессорско-преподавательского состава, ректоров и других работников вузов.

Следует в срочном порядке совершенствовать нормативно-правовую базу и систему управления качеством ДПО, для чего разработать рамочные стандарты, создать систему

государственно-общественной аттестации и аккредитации программ ДПО и учреждений.

Очень остро стоит проблема кадрового обеспечения системы, в том числе проблема эффективности системы повышения квалификации профессорско-преподавательского состава учреждений и подразделений ДПО.

Отдельная и очень большая задача — это создание общедоступных библиотек учебных ресурсов для системы ДПО. В отличие от фундаментального образования учебно-методическое обеспечение системы ДПО должно быть мобильным и адекватно реагировать на требования заказчика к содержанию учебных программ. В крупных университетских центрах при определенной квалификации профессорско-преподавательского состава это можно сделать, привлекая квалифицированных специалистов с предприятий и организаций. А как быть, если в городе два-три учебных заведения и проконсультироваться просто не с кем, а спрос на определенные программы есть, и квалификация преподавателей достаточна, но нет новых актуальных материалов, новой нормативной базы (она меняется очень часто)?

Создание и организация территориальной распределенной информации, концентрирующей в своем составе апробированные учебно-методические материалы, нормативно-правовые акты, инновационные педагогические технологии, педагогический опыт позволит наиболее эффективно решать проблемы непрерывного образования.

Современные информационные и педагогические технологии, средства телекоммуникаций методически и технически позволяют создать единую образовательную информационную среду, реализовать распределенную библиотеку учебно-методических материалов.

Функционирует и приобрел определенную известность портал ДПО (www.gain.ru), ставший де-факто центральным интернет-ресурсом системы. Представляется, что на нем могли бы быть размещены и такие материалы, а в дальнейшем созданы региональные сайты, связанные в единое информационное учебно-методическое хранилище системы ДПО.

Учебные заведения работают над этими проблемами, иногда удачно, но обособленно, а в целом решить эти вопросы пока не удастся.

В приведенной ниже таблице перечислены основные проблемы, решение которых,

на наш взгляд, будет способствовать разви- страны.
тию системы ДПО и кадрового потенциала

Таблица 2

Проблема	Задачи
1. Несовершенство нормативно-правовой базы ДПО	1. Внесение изменений и дополнений в закон "Об образовании" в части ДПО. 2. Внесение изменений и дополнений в Трудовой и Налоговый кодексы в части ДПО. 3. Формирование в Федеральной Целевой программе развития образования раздела ДПО. 4. Участие в разработке Образовательного кодекса.
2. Наличие дисбаланса между рынком труда и рынком образовательных услуг в сфере ДПО	1. Создание системы постоянного мониторинга региональных рынков труда . 2. Обеспечение полноты, достоверности и доступности информации о возможностях системы ДПО. 3. Разработка стратегии взаимодействия системы ДПО с рынком труда
3. Несовершенство экономического механизма взаимодействия учреждений ДПО с заказчиком	1. Разработка механизмов заинтересованности работодателей в развитии кадрового потенциала. 2. Определение принципов и нормативов финансирования, в том числе бюджетных программ. 3. Разработка механизмов смешанного финансирования повышения квалификации преподавательского состава учреждений профессионального образования.
4. Незрелость информационно-коммуникационной среды в сфере ДПО.	1. Обеспечение свободного доступа системы ДПО к сетевым ресурсам и электронным базам данных, созданным в рамках проектов, финансируемых из различных бюджетов и за счет средств технической помощи. 2. Широкое использование технологий дистанционного обучения в системе ДПО. 3. Создание общедоступных электронных библиотек учебно-методических материалов для системы ДПО и размещение их в сети Интернет.
5. Несовершенство системы управления качеством ДПО с точки зрения удовлетворения требований всех заинтересованных сторон.	1. Устранение неравноправия с вузами по системе оплаты труда ППС ДПО. 2. Формирование системы повышения квалификации ППС и административных работников ДПО. 3. Разработка системы оценки кадрового потенциала ДПО. 4. Создание системы общественно-профессиональной аттестации и аккредитации программ и учреждений ДПО

В 2000 г. были разработаны Концепция и Программа развития дополнительного профессионального образования в Российской Федерации, одобренные Коллегией Минобразования России. В Программе предусматривалось решение проблем совершенствования структуры и управления системой дополнительного профессионального образования, укрепление связей с реальным сектором экономики, совершенствование нормативно-правового обеспечения системы, научное и научно-методическое обеспечение системы, совершенствование содержания и повышения качества обуче-

ния, информационное обеспечение, кадровое обеспечение системы дополнительного профессионального образования, ресурсное и финансовое обеспечение системы, международное сотрудничество в сфере дополнительного профессионального образования. Программа нашла поддержку в министерствах, ведомствах, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в образовательных учреждениях высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, инициировала разработку в министерствах, ведомствах, органах исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, образовательных учреждениях различного типа и вида региональных целевых программ, межведомственных программ, мероприятий по развитию непрерывного образования.

В Программе определены приоритетные задачи, решение которых направлено на создание условий для реализации прав граждан на получение непрерывного профессионального образования.

Проводится работа в направлении создания материально-технического оснащения, учебно-методического обеспечения, выбора форм обучения, определения перечня направлений, по которым целесообразно проведение повышения квалификации с использованием указанного метода.

Активно ведутся работы по применению дистанционных образовательных технологий.

Наиболее значимыми факторами, сдерживающими сегодня развитие системы дополнительного профессионального образования, являются недостаточное законодательное и нормативно-правовое, экономическое и информационное обеспечение системы.

Ведомственная разобщенность и наличие различных типов и видов образовательных учреждений профессионального и дополнительного профессионального образования затрудняет формирование региональных программ развития дополнительного профессионального образования, интеграции и взаимодействия образовательных структур и организаций.

В целях повышения эффективности работы образовательных учреждений дополнительного профессионального образования необходимо проведение комплексных мероприятий по маркетингу образовательных услуг и мониторингу состояния функционирования и развития системы дополнительного профессионального образования.

Проблем много, но и сделать можно многое, если объединить усилия. С этой целью и был создан Союз руководителей учреждений и подразделений ДПО и работодателей (Союз ДПО).

Существует большое количество ассоциаций, союзов и объединений учебных заведений, членами которых являются юридические лица. Система ДПО сегодня состоит более чем из 2200 учебных заведений и их подразделений, но большинство из тех, кто работает в этих учреждениях, не являются юридическими лицами. Это – деканы, руководители центров, курсов и других подразделе-

лений. Вместе с тем, именно они обучают, и именно у них обучается большинство слушателей системы ДПО. Естественно, необходимо было найти форму, позволяющую принимать в члены Союза не только юридических лиц. Наилучшим вариантом в данном случае, с нашей точки зрения, является некоммерческое партнерство. Статус некоммерческого партнерства позволяет физическим лицам вступать в члены Союза. И здесь необходимо объединить усилия всех заинтересованных лиц: работников системы ДПО, работодателей, слушателей, финансовых структур, представителей бизнеса, профессиональных объединений, ассоциаций и союзов. В Союз может вступить и организация, и ее представители в качестве физических лиц, то есть те, кого волнует будущее системы и качество дополнительного профессионального образования. И совсем необязательно быть работником самой системы – среди наших членов уже есть представители рынка труда, работодатели и специалисты (слушатели), они живут и работают в 40 городах страны.

Союз дает возможность представлять и отстаивать права, интересы системы повышения квалификации и переподготовки специалистов в органах законодательной и исполнительной государственной власти.

Союз выступил соучредителем журнала «Дополнительное профессиональное образование», инициатором разработки ряда документов, направленных на совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы ДПО, а также направил в Комитет по образованию и науке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предложения в части ДПО по дополнениям и поправкам к действующему законодательству.

Работаем в сфере совершенствования учебно-методического, информационного обеспечения системы ДПО и создания единой информационной среды. Союз сотрудничает в деле подготовки и издания сборников нормативно-правовых и методических документов в сфере ДПО.

Стратегические интересы государства, создание конкурентоспособной экономики, необходимость сохранения и развития современного кадрового потенциала страны делают ДПО одним из системообразующих элементов нашей жизни. И от того, насколько эффективно этот сектор образования будет решать стоящие перед ним задачи, в значительной степени зависит наша способность

ответить на вызовы XXI века и обеспечить экономику специалистами, способными рабо-

тать на новом оборудовании, по новым технологиям, в рыночных условиях.