

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

С. О. Сухотин

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья содержит рекомендации по совершенствованию основ правового регулирования электронного обучения государственных и муниципальных служащих.

В статье проанализирован процесс интегрирования современных средств электронного обучения с применением дистанционных образовательных технологий в систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников государственной и муниципальной службы в Российской Федерации.

Ключевые слова: юриспруденция, рекомендации, совершенствование, обучение, технологии, нормы, развитие, образование, наука, технологии.

В настоящее время в российском обществе происходят кардинальные изменения в экономической, политической, социальной и духовной сфере. Под их воздействием изменятся система образования государственных и муниципальных служащих.

Внедрение информационных технологий и формирование информационного общества в Российской Федерации влечет за собой создание новых видов занятости, а значит, требует непрерывной специальной подготовки и переподготовки кадров. В этих условиях необходимо произвести адаптацию существующих методик подготовки специалистов к требованиям информационного века для наиболее полного использования новых информационных технологий, мультимедиа, информационных и коммуникационных сетей. Наиболее эффективно данную проблему позволяют решить дистанционные образовательные комплексы электронного обучения.

В соответствии со «Стратегией развития информационного общества», утвержденной Президентом Российской Федерации 07.02.2008 №Пр-212 целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ). К числу основных задач, требующих решения для достижения

поставленной цели, относится подготовка квалифицированных кадров в сфере информационно-коммуникационных технологий, включая создание системы непрерывного обучения государственных служащих в области ИКТ.

Процессы реформирования государственной службы ставят работников органов власти и управления перед необходимостью серьезного переосмысления собственной профессиональной деятельности и ее соответствия происходящим в стране социально-экономическим изменениям.

Несмотря на развитие информационной инфраструктуры органов государственного управления, общий уровень профессиональной подготовки служащих по владению современными информационными и коммуникационными технологиями остается невысоким, что является особенно критичным в связи с переходом к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

Таким образом, учитывая современные веяния и факторы, процедура подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников государственной и муниципальной службы в Российской Федерации должна претерпеть определенные изменения.

На управление происходящими изменениями в системе образования государственных и муниципальных служащих следует влиять путем создания и изменения ее нормативной правовой базы. Основными федеральными

ми законами, которые определяют функционирование и развитие этой системы, являются законы “Об основах государственной службы”, “Об образовании”, “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”.

Первый аспект, который необходимо отметить – это то, что все органы публичной власти обязаны предоставлять информацию о своей деятельности и о принятых решениях. Ключевым документом в данной сфере является постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. №98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Федеральным органам исполнительной власти поручено обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным данным Постановлением. Федеральные органы исполнительной власти должны своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет и систематически информировать граждан и организации об их деятельности.

Второй аспект, который нельзя не выделить – это то, что государственное регулирование отношений в сфере защиты информации, определяемое требованиями Федерального закона №149-ФЗ от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предполагает ответственность руководителей и служащих органов государственной власти за нарушения законодательства Российской Федерации в этой области. Деятельность любого органа государственной власти неизменно связана с использованием различных информационных систем (ИС), безопасное функционирование которых зависит от множества условий и факторов. Основными из них являются угрозы, связанные с отказами аппаратного и программного обеспечения структурных элементов ИС, а так же умышленные и неумышленные действия различных пользователей. С каждым годом количество угроз растёт, появляются новые уязвимости ИС, изменяется законодательная база, приходят новые сотрудники, появляются новые технологии. Всё это требует постоянного повышения квалификации государственных служащих в области информационной безопасности.

Нормативно-правовую базу дополнительного профессионального образования государственных служащих составляют также Указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные документы Министерства образования Российской

Федерации. Происходящие изменения в российском обществе, системе образования должны находить свое отражение в нормативных документах. Приняты взамен старых новые постановления Правительства Российской Федерации об утверждении положений о государственном заказе и Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утвержден, а затем отменен новый государственный образовательный стандарт дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и профессиональной переподготовки) федеральных государственных служащих.

Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 1995 года №103 «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих» устанавливает что, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих занимающих должности, определенные соответствующими перечнями государственных должностей федеральной государственной службы, осуществляется на основе государственного заказа за счет средств федерального бюджета. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 года №1047 (в ред. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.1997) «Об организации переподготовки и повышении квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» устанавливает, что переподготовки и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основе государственного заказа. Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 года №983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных и муниципальных служащих» устанавливает, что Администрация Президента Российской Федерации совместно с Аппаратом Правительства Российской Федерации утверждает ежегодно план подготовки государственных и муниципальных служащих. В дальнейшем для эффективного влияния на управление изменениями в дополнительном профессиональном образовании следует принимать новые и вносить необходимые изменения в существующие законы, постановления, распоряжения, государственные образовательные стандарты и программы, положения.

28 февраля 2012 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании» в части применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий». В соответствии с новым законом, при реализации образовательных программ, независимо от форм получения образования, могут применяться электронное обучение, дистанционные

образовательные технологии, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Главное преимущество дистанционного образовательного комплекса это наличие возможностей обучения с применением дистанционных образовательных технологий, что позволяет пройти полный курс обучения или повышения квалификации без отрыва от производства с сохранением значительного количества бюджетных средств без затрат на командировочные расходы, проезд, проживание, питание и т.д.

Проблемы ограниченного финансирования бюджета не позволяют направить муниципальных служащих с отрывом от производства в командировку на дальние расстояния на длительный срок. Комплекс дистанционного образования позволяет при выполнении поставленной государственной задачи избежать затрат на командировочные расходы, проезд, проживание и т.д., в соответствии с инновационным сценарием социально-экономического развития Российской Федерации, определенным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р и требованиями государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 N 1815-р.

Проведенная в ноябре 2011 года в НЦПИ Всероссийская конференция по ведению регистров, подтвердила насущную потребность в повышении квалификации с применением дистанционных образовательных комплексов электронного обучения, т.к. потребность в обучении по России составляет порядка 500 тыс. человек государственных и муниципальных служащих и эффективно решить проблему переподготовки с помощью традиционных технологий не представляется возможным.

Состояние использования информационных технологий во всех сферах жизнедеятельности соответствует состоянию их развития в системе образования. В то же время, накопленные технические, интеллектуальные, организационные и другие ресурсы позволяют и предопределяют необходимость и целесообразность дальнейшего целенаправленного их развития и реализации.

Вместе с тем, есть некоторые проблемы в нормативно-правовом обеспечении. С точки зрения автора, требуется коррекция статей основных образовательных законов, а именно - изменение Ст. 10 («Формы получения образования») Закона «Об образовании»,

Ст. 33. («Порядок создания и регламентации деятельности образовательного учреждения»), а также Ст. 6. («Ступени высшего профессионального образования, сроки и формы его получения») в Законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части, касающейся перечня различных форм получения образования. Для этого требуется, как минимум, ввести в соответствующие статьи законов категорию электронного обучения, а также скорректировав в Ст. 6. п.п. 3-7 сроки получения образования с учетом особенностей электронного обучения.¹

Действующий в настоящее время Приказ Минобрнауки от 01.03.05. №63 «О порядке разработки и использования дистанционных образовательных технологий», устанавливая общие правила разработки дистанционных образовательных технологий (далее – ДОТ) и их использования образовательными учреждениями при реализации основных и (или) дополнительных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и образовательных программ профессионального образования (далее - образовательные программы), многих организационных и методических вопросов, к сожалению, не решает.

Необходимо отметить несколько аспектов, регулирующих вопросы аккредитации, лицензирования и аттестации учреждений, применяющих электронные технологии при обучении государственных и муниципальных служащих. Важно определить единую комплексную процедуру государственной аккредитации, разрешающей учреждениям образования выдавать документы об образовании государственного образца, включающей лицензирование (проверку соответствия условий организации и обеспечения образовательного процесса определенным, специальным в случае дистанционных образовательных технологий, требованиям) и аттестацию (инструмент контроля качества подготовки специалистов в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов) при наличии выпуска государственных и муниципальных служащих. Особое значение имеют вопросы, касающиеся разработки специальной процедуры лицензирования учреждений образования, полнообъемно использующих дистанционные образовательные технологии электронного обучения.²

¹ См.: Вержбицкий В.В., Подготовка к созданию системы дистанционного образования в России / журнал «Дистанционное образование», №2, 1997.

² См.: Галаган А.И. Обучение без отрыва от производства в зарубежных странах / Педагогическое образование без отрыва от производства. Ежегодник Учебно-методического объединения по подготовке учителей без отрыва от производства. №1, М., 1990. С.150-160.

Что касается правовых норм, регулирующих порядок установления отношений между учреждениями образования Российской Федерации и деятельности их обособленных структурных подразделений, то здесь мы можем говорить о необходимости расширения академических свобод учреждений образования, определения порядка аккредитации, лицензирования и аттестации филиалов учреждений образования совместно с их головными организациями, расширения функций представительств учреждений образования, в частности, в части проведения консультаций и очных видов занятий, а также всех видов аттестаций обучающихся (включая итоговую аттестацию).

Таким образом, несмотря на десятилетнюю историю, на сегодняшний момент процесс создания нормативной правовой базы электронного образования государственных и муниципальных служащих не завершен. Предстоит еще длительная и напряженная работа по официальному признанию нормотворческими органами того, что уже вошло в мировую и российскую образовательную практику государственных и муниципальных служащих в качестве неотъемлемой части. Организация учебного процесса с использованием дистанционных образовательных технологий электронного обучения тесно связана с учетом рабочего времени преподавателя, функционирующего в дистанционном режиме. Еще одной проблемой является конвертация этого времени из дистанционного часа в академический. Законодательно на данный момент это соотношение не закреплено, но очевидно, что между ними нельзя установить знак равенства.

Рекомендации по гармонизации правовых норм, регулирующих вопросы организации и обеспечения электронного обучения государственных и муниципальных служащих, тесно связаны с гармонизацией правовых норм, регулирующих вопросы взаимного признания квалификаций и кредитных систем, а также другие вопросы, связанные с реализацией принципов открытого образования и академической мобильности в духе Болонского процесса, требующие специального рассмотрения. Проведенный анализ выявил проблемные зоны, связанные не с противоречивостью правовых норм, но с их недостаточностью и слабым развитием нормативно-правовой базы электронного обучения государственных и муниципальных служащих (регламентация требований к специальным учебно-методическим материалам,

подготовки тьюторов и преподавателей-консультантов, системам и процессу администрирования дистанционного образовательного процесса, информационной поддержке процесса и электронным библиотекам учреждений, использующим дистанционные образовательные технологии и т.п.).³

Электронное обучение для государственных и муниципальных служащих успешно функционирует на данный момент в Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, Московском государственном университете управления Правительства Москвы, Российской правовой академии, Российской академии правосудия, Московской государственной юридической академии и других высших учебных заведений, большинство из которых, является подведомственными каким-либо органам государственной власти (как правило – исполнительным и судебным).

Можно оценить первый опыт электронного обучения государственных и муниципальных служащих как переворот в наших представлениях о границах обучающего пространства и о роли преподавателя, учебников как основных традиционных носителей знаний.

Слушатель получил доступ к современной информации, аналитическим материалам. У государственного и муниципального служащего появилась возможность поддерживать коммуникации с интересными для него преподавателями. В обучении, в том числе дистанционном, преподаватель — ключевая фигура. Какой бы привлекательной ни была форма — уровень содержания обучения задает именно преподаватель.

На сегодняшний день требуется создание соответствующей образовательной среды и новых технологий обучения, преподавания и оценивания полученных знаний государственных и муниципальных служащих. Результатом инновационных процессов в науке, в том числе в экономике, стало внедрение в образовательные процессы информационных технологий, использование различных форм дистанционного обучения на основе современных достижений науки и техники в сфере информации и информатизации. Применение информационных технологий в обучении государственных и муниципальных служащих требует решения ряда организационно-методических и правовых вопросов.⁴

Преимущества электронного обучения государственных и муниципальных служащих бесспорны. Такая

³ См.: Долгоруков А.М. “Проблемы развития дистанционного образования в России” Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. 1999. № 1.

⁴ Сайт Государственной думы Федерального собрания РФ. – <http://ntc.duma.gov.ru>.

форма позволяет повысить профессиональную квалификацию в соответствии с интересами работодателей; получить качественное образование непосредственно по месту жительства; существенно снизить стоимость обучения по сравнению с другими формами образования.

Внедрение в практику обучения государственных и муниципальных служащих современных коммуникационных и информационных технологий позволяет существенно увеличить возможности получения профессионального образования, удовлетворить растущую потребность в профессионально подготовленных, имеющих современные знания кадрах во всех сферах деятельности общества. Ключевым элементом здесь является специализированная информационно-образовательная среда, посредством которой реализуются технологии электронного обучения.

Создание нормативного правового пространства, определяющего взаимоотношения участников образовательного процесса в условиях функционирования различных информационных образовательных систем одно из важнейших направлений деятельности государственных органов и, прежде всего, Министерства образования и науки Российской Федерации. Поэтому вполне естественно, что вопросы применения образовательных технологий на разных уровнях развития образовательных процессов регламентируются системой нормативных правовых актов. И не случайно, что Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (№11 -ФЗ от 10 января 2003 г.) узаконен тот факт, что «В области образования ведению Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления образованием подлежат: 16) установление:...порядка разработки и использования дистанционных образовательных технологий электронного обучения».

В области электронного обучения государственных и муниципальных служащих существует ряд проблем, затрудняющих эффективное использование дистанционных образовательных технологий:⁵

- недостаточная координация действий по повышению качества электронного обучения, совершенствованию его нормативного, организационно-методического и ресурсного обеспечения;
- невозможность совершенствования электронного обучения в отрыве от современных информационных коммуникаций и необходимость в связи с этим значительного финансирования;

- использование вузами программных продуктов, созданных на основе различных стандартов, что затрудняет эффективный информационный обмен между вузами и создает трудности для интеграции в общемировую систему электронного обучения, реализуемого на основе международных стандартов.

Необходимо отметить, что электронное обучение государственных и муниципальных служащих не ставит себе цель заменить или вытеснить традиционные дневную или заочные формы обучения. Речь идет об овладении другой, принципиально новой формой организации обучения — интернет-обучении. Это не альтернатива, а возможность расширить обучающие ресурсы, обучающее пространство, в том числе и в традиционных формах, возможность быстро передавать качественные знания к их потребителю, в какой бы географической точке он не находился.

В заключение следует сделать вывод, что нынешнее реформирование России тесным образом связано с реформированием государственной службы, которое потребовало обеспечить государственные органы не только инициативными, надежными, но главное - профессионально грамотными специалистами, способными эффективно выполнять возложенные на них задачи, уметь в короткие сроки и качественно осваивать большое количество информации.

При всей привлекательности электронного обучения, для его становления и развития необходима четкая нормативная база. Конкурентные преимущества современных высокоразвитых стран связаны с возможностью развития человеческого потенциала, которая во многом определяется состоянием системы образования. Именно в этой сфере находится источник обеспечения устойчивого развития и экономического роста национальной системы хозяйствования страны в средне- и долгосрочной перспективе. Знания, которые генерируются и воспроизводятся системой образования и науки, представляют сегодня неотъемлемый элемент совокупности современных экономических ресурсов и основных факторов общественного производства информационного общества; эффективное средство управления социально-экономическими системами и процессом формирования отечественных институциональных элементов новой экономики, основанной на знаниях.

Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, необходимо иметь профессионально подготовленные для этих целей кадры, в современном мире и российском обществе происходят быстрые кардинальные экономические, политические, социальные и духовные изменения, за которыми мы с архаичной системой обучения, к сожалению, не поспеваем. Под их воздействием изменятся

⁵ Образование и право. Сборник нормативных актов 2004 г. (<http://allpravo.ru>).

и система обучения работников государственной и муниципальной службы, которая должна, безусловно, идти в ногу со временем. В свою очередь, изменения в этой системе приводят к изменениям их знаний, умений и навыков.

Таким образом, профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих в настоящее

время, без сомнения, не может быть эффективной без соответствующего научно-методического обеспечения, без объединения усилий в этом направлении преподавателей, научных сотрудников, самих государственных и муниципальных служащих, без внедрения современных сервисов электронного обучения с применением дистанционных образовательных технологий.

Библиография

1. Вержбицкий В.В., Подготовка к созданию системы дистанционного образования в России / журнал "Дистанционное образование", №2, 1997.
2. Галаган А.И. Обучение без отрыва от производства в зарубежных странах / Педагогическое образование без отрыва от производства. Ежегодник Учебно-методического объединения по подготовке учителей без отрыва от производства. №1, М., 1990, сс.150-160.
3. Долгоруков А.М. "Проблемы развития дистанционного образования в России" Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. 1999. №1.
4. Тихомирова Н.В., Кочерга С.А. Проблемы оценки качества электронного образования // Открытое образование. 2004. N 1. С. 27 – 32.

References (transliteration)

1. Verzhbitskiy V.V., Podgotovka k sozdaniyu sistemy distantsionnogo obrazovaniya v Rossii / zhurnal "Distantsionnoe obrazovanie", №2, 1997.
2. Galagan A.I. Obuchenie bez otryva ot proizvodstva v zarubezhnykh stranakh / Pedagogicheskoe obrazovanie bez otryva ot proizvodstva. Ezhegodnik Uchebno-metodicheskogo ob'edineniya po podgotovke uchiteley bez otryva ot proizvodstva. №1, M., 1990, ss.150-160.
3. Dolgorukov A.M. "Problemy razvitiya distantsionnogo obrazovaniya v Rossii" Vestnik MGU. Ser. 18. Sotsiologiya i politologiya. 1999. №1.
4. Tikhomirova N.V., Kocherga S.A. Problemy otsenki kachestva elektronnoogo obrazovaniya // Otkrytoe obrazovanie. 2004. N 1. S. 27 – 32.