

УДК 340.134:377(575.2+470)
DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-3-61-67

ОБЗОР НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

А.А. Курманалиева, О.В. Чуракова

Аннотация. Представлены ключевые нормативные правовые акты Кыргызской Республики и Российской Федерации, регулирующие в настоящее время сферу дополнительного профессионального образования. Проведен краткий сравнительный анализ законодательного регламентирования деятельности в сфере дополнительного профессионального образования, обозначены ключевые совпадения и основные важные различия, касающиеся лицензирования деятельности по реализации дополнительных профессиональных программ, их разработки, организации итоговой аттестации, выдачи подтверждающих обучение документов. Авторы сопоставили определения дополнительного профессионального образования в системе образования обеих стран, подчеркнув единую направленность на усиление профессиональных компетенций специалистов для выполнения ими трудовых функций. Данный вопрос представлен в контексте экономического межстранового взаимодействия, трудовой миграции и необходимости усиления государственного регулирования системы дополнительного профессионального образования и ее поддержки.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование; нормативно-правовое обеспечение дополнительного профессионального образования; дополнительное профессиональное образование в Кыргызской Республике.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖАНА РОССИЯ ФЕДЕРАЦИЯСЫНДА КОШУМЧА КЕСИПТИК БИЛИМ БЕРҮҮНҮ ЧЕНЕМДИК УКУКТУК ЖӨНГӨ САЛУУГА СЕРЕП САЛУУ: САЛЫШТЫРМА ТАЛДОО ЖҮРГҮЗҮҮ

А.А. Курманалиева, О.В. Чуракова

Аннотация. Макалада азыркы учурдагы Кыргыз Республикасынын жана Россия Федерациясынын кошумча кесиптик билим берүү чөйрөсүн жөнгө салган негизги ченемдик укуктук актылары сунушталды. Кошумча кесиптик билим берүү чөйрөсүндөгү ишмердикти мыйзамдык жөнгө салууга кыскача салыштырма талдоо жүргүзүлгөн, кошумча кесиптик программаларды ишке ашыруу, аларды иштеп чыгуу, жыйынтыктоочу аттестацияны уюштуруу, окутууну тастыктаган документтерди берүү боюнча ишмердикти лицензиялоого тиешелүү негизги дал келүүлөр жана негизги маанилүү айырмачылыктар белгиленген. Авторлор эки өлкөнүн билим берүү системасындагы кошумча кесиптик билим берүүнүн аныктамаларын салыштырып, адистердин эмгек функцияларын аткаруу үчүн кесиптик компетенцияларын күчөтүүгө бирдиктүү багытты белгилешкен. Бул маселе өлкөлөр аралык экономикалык өз ара аракеттенүү, эмгек миграциясы жана кошумча кесиптик билим берүү системасын мамлекеттик жөнгө салууну күчөтүү жана аны колдоо зарылчылыгынын контекстинде берилген.

Түйүндүү сөздөр: кошумча кесиптик билим берүү; кошумча кесиптик билим берүүнү ченемдик-укуктук камсыздоо; Кыргыз Республикасында кошумча кесиптик билим берүү.

**REVIEW OF LEGAL REGULATION OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION
IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND THE RUSSIAN FEDERATION:
COMPARATIVE ANALYSIS SUMMARY**

A.A. Kurmanalieva, O.V. Churakova

Abstract. The article presents the Kyrgyz Republic and the Russian Federation key pieces of legislation that currently enact the environment of additional professional education (supplementary vocational education). A brief comparative analysis of the legislative regulation of activities in the field of supplementary vocational education is made. Key similarities and main important dissimilarities are identified regarding the licensing of activities for the implementation of supplementary vocational education, curricular activities, educational programs and their development, organization of examination, issuance of legal documents confirming supplementary vocational education. The authors compared the definition of the term "Supplementary vocational education" in the system of education of both countries, emphasized the common focus on strengthening the professional competencies of specialists to perform their employment duties. This issue is presented in the context of economic intercountry cooperation, labor migration and the necessity to strengthen state regulation of the system of supplementary vocational education and its sustaining.

Keywords: additional professional education; regulatory and legal support of additional professional education; additional professional education in the Kyrgyz Republic.

Возможности дополнительного профессионального образования сегодня представляют собой широкий спектр перспективных направлений обучения для квалифицированных специалистов, которые планируют усилить свои профессиональные компетенции, освоив программы повышения квалификации или сменить траекторию своей профессиональной деятельности и реализоваться в новой для себя сфере после прохождения обучения по дополнительной образовательной программе профессиональной переподготовки.

Приобретенные новые профессиональные знания, освоенные навыки и умения помогают специалистам расширять круг своих профессиональных компетенций, выполнять необходимые им трудовые функции. В условиях межстранового экономического взаимодействия и трудовой миграции такие дополнительные профессиональные компетенции жизненно необходимы специалистам. Более того, работодатели, будь то организации коммерческого или некоммерческого сектора, как правило, заинтересованы в найме квалифицированных кадров и растущем профессионализме своих сотрудников, что повышает эффективность деятельности организации, а государство заинтересовано в повышении экономической эффективности предприятий.

В данной публикации представлен обзор основных нормативных правовых актов, регулирующих систему дополнительного профессионального образования в Кыргызской Республике

и Российской Федерации, сделан их краткий сравнительный анализ. Авторы также ставили своей целью сопоставить определение понятия «дополнительное профессиональное образование» в системах образования обеих стран и обосновать необходимость усиления его нормативно-правового регулирования и государственной поддержки для обеспечения качественного образовательного результата.

Описанное в статье обоснование позволяет сопоставить системы дополнительного профессионального образования, представить ключевые совпадения и отобразить важные различия. Авторами статьи было проведено исследование нормативно-правовой базы Кыргызстана и России, а также учтен тридцатилетний опыт ряда государственных вузов, коммерческих и некоммерческих организаций в реализации дополнительных профессиональных программ.

Новизна и практическая значимость публикации обоснована целесообразностью предлагаемых авторами выводов, на основании которых представлена важность наличия инструмента, регламентирующего принципы взаимного признания странами документов, подтверждающих обучение по дополнительным профессиональным программам (документов о квалификации).

Регулирование сферы образования как социально значимой осуществляется государственными органами на основе нормативно-правовой базы, под которой понимается совокупность принятых и изданных уполномоченными

органами государства в установленном порядке нормативных правовых актов и официальных письменных документов.

Рассмотрим определение понятия «дополнительное профессиональное образование» в законодательстве обеих стран. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 № 92 выделяет два термина, относящихся к системе дополнительного профессионального образования. Это «дополнительное образование взрослых» (статья 23) и «послевузовское профессиональное образование» (статья 24). Первое определяется Законом как «более полное удовлетворение запросов личности в целях непрерывного повышения квалификации рабочих, служащих, специалистов в связи с постоянным совершенствованием образовательных стандартов», тогда как послевузовское профессиональное образование «предоставляет гражданам возможность повышения уровня образования, научной, педагогической квалификации на базе высшего профессионального образования». При этом статьей 7 Закона государством гарантируется право граждан на образование путем создания необходимых социально-экономических и правовых условий для получения, в том числе, и послевузовского профессионального образования. Сам термин «дополнительное профессиональное образование» упоминается в статье 11 Закона, где говорится о профессиональных программах. Ключевое определение содержится в Положении о дополнительном профессиональном образовании в Кыргызской Республике, утвержденном Правительством Кыргызской Республики от 3 февраля 2004 года № 53. Таким образом дополнительное профессиональное образование здесь направлено на непрерывное повышение квалификации и профессиональную переподготовку лиц, имеющих профессиональное образование, где обучение, во-первых, выходит за рамки основной образовательной профессиональной программы; во-вторых, осуществляется в соответствии с квалификационными требованиями к профессиям и должностям; в-третьих, способствует развитию деловых и творческих способностей специалистов и повышению их культурного уровня.

Дополнительное профессиональное образование в России определено в Федеральном законе

от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Статья 76 определяет ключевые понятия и разъясняет направленность дополнительного профессионального образования «на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды».

Отметим, что впервые термин «дополнительное профессиональное образование» в системе российского образования был введен Законом Российской Федерации «Об образовании» в 1992 году. Задача его обозначена как обеспечение непрерывного повышения квалификации рабочих, служащих, специалистов в связи с постоянным совершенствованием федеральных государственных образовательных стандартов в пределах каждого уровня профессионального образования [1].

Анализ понятия дополнительного профессионального образования обеих стран позволяет сделать вывод о его направленности главным образом на повышение профессиональной компетентности граждан для выполнения ими необходимых трудовых функций при динамично меняющихся условиях осуществления профессиональной деятельности.

Для регулирования организационных составляющих в дополнительном профессиональном образовании, процессов обучения, а также для обеспечения соблюдения прав и исполнения обязанностей участников образовательных отношений и образовательного процесса, рассмотрим основополагающие нормативные правовые документы стран, регулирующие эту сферу. В таблице 1 представлен сравнительный анализ основных характеристик систем дополнительного профессионального образования Кыргызской Республики и Российской Федерации в обобщенном виде.

В Кыргызской Республике обязанность работников повышать свою квалификацию не реже чем раз в пять лет закреплена законодательно в п. 1.6 Положения о дополнительном профессиональном образовании в Кыргызской Республике, утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 февраля 2004 года № 53. В Кыргызской Республике

Таблица 1 – Сравнительный анализ основных характеристик систем дополнительного профессионального образования Кыргызской Республики и Российской Федерации

Критерий	В Кыргызской Республике	В Российской Федерации
Субъекты дополнительного профессионального образования – организации, имеющие лицензию	- на право ведения образовательной деятельности в сфере «дополнительное образование»	- на право оказывать образовательные услуги по реализации образовательных программ по виду деятельности «дополнительное образование», подвиду «дополнительное профессиональное образование»
Координирующая структура	Министерство образования и культуры Кыргызской Республики	На федеральном уровне Министерство образования и науки Российской Федерации до 2018 года, преобразованное далее в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и Министерство просвещения Российской Федерации
Основной регулирующий документ	Положение о дополнительном профессиональном образовании в Кыргызской Республике от 3 февраля 2004 года № 53	Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 499
Другие основные регулирующие документы	Конституция Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 года № 92, Положение о структурном подразделении высшего и среднего профессионального учебного заведения от 29 мая 2012 года, Положение о документах среднего, высшего, дополнительного и послевузовского профессионального образования от 3 февраля 2004 года № 53	Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», изданные Минобрнауки России, Методические рекомендации по разработке, порядку выдачи и учету документов о квалификации в сфере дополнительного профессионального образования (Письмо от 12 марта 2015 г. № АК-608/06), Разъяснения о законодательном и нормативном правовом обеспечении дополнительного профессионального образования (Письмо от 9 октября 2013 года № 06-735), Методические рекомендации-разъяснения по разработке дополнительных профессиональных программ на основе профессиональных стандартов (Письмо от 22 апреля 2015 г. № ВК-1032/06), Приказ от 5 декабря 2014 года № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность», Письмо от 7 мая 2014 года № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативно-правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования», Методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ с использованием дистанционных образовательных технологий, электронного обучения и в сетевой форме (Письмо от 21 апреля 2015 г. № ВК-1013/06), Методические рекомендации по проведению независимой системы оценки качества работы образовательных организаций от 14 октября 2013 г., приказы региональных органов исполнительной власти в сфере образования об оценке качества содержания и сертификации (экспертизы) программ повышения квалификации работников образования (пример на региональном уровне) и другие
Дополнительные профессиональные программы	Программы профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки	Программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации, которые могут реализовываться полностью или частично в форме стажировки

Содержание программ	Должно учитывать потребности заказчика и требования соответствующих государственных образовательных стандартов по направлению подготовки или специальности. Образовательные организации также учитывают национальную систему квалификаций	Должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, согласно квалификационным справочникам. По отдельным направлениям типовые дополнительные профессиональные программы утверждаются федеральными органами исполнительной власти. Образовательные организации также учитывают федеральные государственные образовательные стандарты по направлениям подготовки
Продолжительность программ	- программы повышения квалификации – в объеме от 72 до 100 часов; - программы повышения квалификации – в объеме от 100 часов; - программы профессиональной переподготовки – в объеме свыше 500 часов; - программы профессиональной переподготовки с присвоением дополнительной квалификации – в объеме свыше 1 000 часов	- программы повышения квалификации – в объеме не менее 16 часов; - программы профессиональной переподготовки – в объеме от 250 часов
Итоговая аттестация, документ, выдаваемый по результатам обучения	Освоение программ профессиональной переподготовки завершается государственной итоговой аттестацией, выдаются документы государственного образца об освоении дополнительной профессиональной образовательной программы соответствующего вида. Документы о прохождении повышения квалификации или профессиональной переподготовки (удостоверение, свидетельство, сертификат, диплом)	Освоение программ профессиональной переподготовки завершается итоговой аттестацией, определенной в образовательной программе, выдаются документы о квалификации (удостоверение о повышении квалификации, диплом о профессиональной переподготовке)

следует отметить документ, определяющий общие концептуальные ориентиры дополнительного профессионального образования в том числе. Это Программа развития образования КР на 2021–2040 годы от 4 мая 2021 года № 200, включая Стратегию развития образования до 2040 года [2].

В Российской Федерации, в отличие от Кыргызской Республики, нормативные правовые акты представлены на федеральном и региональном уровнях.

В обеих странах осуществляется контроль соблюдения лицензионных требований. Кроме того, в части учета и отчетности, в России

организации, реализующие дополнительные профессиональные программы, включают сведения о документах о квалификации в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании/квалификации, документов об обучении», ежегодно организации готовят отчетность по форме «N 1-ПК – Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам».

В целом в России активно ведется разработка нормативных правовых актов в сфере дополнительного профессионального образования. Сегодня на обсуждении проект профес-

сионального стандарта руководителя организации (подразделения) дополнительного профессионального образования.

В Кыргызской Республике в настоящее время идет разработка Положения о порядке обучения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики. В 2017 году состоялась национальная конференция по образованию взрослых, где был презентован проект Концепции образования взрослых в Кыргызской Республике [3].

В соответствии с действующим законодательством как в Кыргызстане, так и в России организации, реализующие дополнительные профессиональные программы, разрабатывают локальную нормативную документацию, регулиующую содержание и процесс разработки дополнительных профессиональных программ, оценку их качества, процессы зачисления, обучения, промежуточной и итоговой аттестации, выпуска обучающихся, регламенты хранения документации и документационного сопровождения процессов. Организации на локальном уровне также утверждают типовые формы договоров на обучение, порядки оформления и выдачи документов, подтверждающих обучение.

Кыргызстан и Россию как активных участников процесса создания единого евразийского пространства объединяют, конечно же, экономические интересы. Партнерство по ЕАЭС и ШОС предоставляет широкий спектр возможностей, в том числе и для развития системы образования в целом. В целях интеграции системы образования Кыргызской Республики в мировое образовательное пространство в республике функционируют межгосударственные высшие учебные заведения (двойного подчинения), в числе которых Кыргызско-Российский Славянский университет (КРСУ) [4].

Граждане республики активно проходят обучение по программам повышения квалификации в российских образовательных организациях. При этом странами совместно с Беларусью, Республикой Казахстаном, Республикой Таджикистаном подписано Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях в 2002 году.

В этом ключе целесообразным было бы рассмотреть возможности организации мероприятий по обмену опытом по вопросам организации

дополнительного профессионального образования, выработки механизма признания документов о квалификации на территории дружественной страны, совместной разработки дополнительных профессиональных программ по направлениям, которые наиболее востребованы гражданами страны, отправляющимися работать на территорию другой страны. Это возможно исключительно при имплементации государствами стран непосредственно.

Развитие системы образования в целом зависит от темпов экономического роста, запроса рынка труда, а дополнительное профессиональное образование неразрывно связано с системой высшего профессионального образования, где также необходим конкретный образовательный результат, а значит, качественный процесс обучения. Без государственного контроля и поддержки это не представляется возможным. Дополнительное образование – это процесс устойчивой потребности в познании и творчестве как процессе самоопределения и самореализации [5]. Дополнительное профессиональное образование призвано обеспечить возможность квалифицированных специалистов на реализацию своего права на образование в течение жизни посредством дополнительных профессиональных программ.

Сравнительный анализ нормативно-правовой базы, регулирующей дополнительное профессиональное образование в Кыргызской Республике и Российской Федерации, наглядно продемонстрировал следующее. Во-первых, нормативных правовых документов в обеих странах не много, что дает возможности организациям, реализующим дополнительные профессиональные программы, обрести некоторую свободу. Во-вторых, различия в циклах дополнительного профессионального образования есть, но концептуально страны двигаются в едином направлении выработки работающего инструментария для функционирования механизма дополнительного профессионального образования, обеспечивающего качество образования на должном уровне.

Поступила: 01.11.22; рецензирована: 14.11.22;
принята: 16.11.22.

Литература

1. *Морозова Н.А.* Российское дополнительное образование как многоуровневая система: развитие и становление: дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01 / Н.А. Морозова. М., 2003. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30323526> (дата обращения: 05.11.2022).
2. Программа развития образования КР на 2021–2040 годы от 4 мая 2021 года № 200, включая Стратегию развития образования до 2040 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158226> (дата обращения: 05.11.2022).
3. *Сакимбаев Э.Р.* Образование взрослых в Кыргызстане, проблемы и пути решения / Э.Р. Сакимбаев // Экономика. Управление. Образование. 2019. № 1(8). С. 135–141. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=45422020> (дата обращения: 09.11.2022).
4. *Раимкулова А.С.* Россия, Кыргызстан, Пакистан в векторе евразийской образовательной интеграции / А.С. Раимкулова, И.Н. Серенко // Вестник Кыргызского государственного университета имени И. Арабаева. 2022. № 1. С. 177–182. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=48700381> (дата обращения: 07.11.2022).
5. *Раимкулова А.С.* Тенденции и инновации в системе дополнительного образования Кыргызстана / А.С. Раимкулова // Вестник Кыргызского государственного университета имени И. Арабаева. 2022. № 2. С. 155–159. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49312609> (дата обращения: 07.11.2022).