

ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
НАЦИОНАЛЬНОГО
АГЕНТСТВА РАЗВИТИЯ
КВАЛИФИКАЦИЙ
ДОКТОР ПЕДАГОГИЧЕСКИХ НАУК
Александр Наумович
Лейбович



В настоящее время в России идет интенсивная работа по созданию ядра национальной системы квалификаций, новых профессиональных стандартов. На примере этого сложного и трудоемкого процесса можно определить основные проблемы, которые требуют особого внимания и координации. Скорее всего, планируемые профессиональные стандарты нужно будет рассматривать как первую итерацию, на смену которой должен прийти следующий, более последовательно и системно организованный процесс, и думать об этом следует начать уже сегодня. Россия в данном случае мало отличается от других развитых стран, также движущихся в разработке стандартов не прямо, а как бы по спирали.

Каковы же основные особенности следующей неизбежной итерации формирования национальной системы квалификаций?

Прежде всего нужно выбрать оптимальный темп продвижения в работе, обеспечивающий требуемый уровень качества. Идея о создании за два года 800 новых профессиональных стандартов очень привлекательна как «политический импульс», потому что действительно позволяет привлечь внимание и ресурсы к этой проблеме.

Однако, во-первых, в различных секторах экономики неоднозначная ситуация с пониманием развития технологий и трудовых процессов, своя экспертная и организационная база и, наконец, свой уровень консолидации работодателей, профессиональных сообществ. Поэтому

для эффективного решения вопроса разработки национальных профессиональных стандартов в каждом секторе требуются совершенно различные ресурсы и время.

Во-вторых, российская экономика не является самой передовой, поэтому разработка профессиональных стандартов должна опираться на глубокое изучение зарубежного опыта развитых стран, а этот процесс требует около года.

В-третьих, отсутствие подготовленных к подобной работе экспертов в большинстве секторов экономики ведет к тому, что разработчики профессиональных стандартов вынуждены привлекать консультантов, не знающих тонкостей трудовых процессов в конкретной отрасли.

В-четвертых, еще не сформированы достаточной мере площадки для обсуждения и доведения проектов профессиональных стандартов до уровня качественных общенациональных продуктов.

Наконец, – и это, пожалуй, самое важное – необходимо реализовать комплексный подход к формированию национальной системы квалификаций. Выбрав как «направление главного удара» в 2013–2014 годах профессиональные стандарты, нельзя забывать и про другие элементы системы, без которых она не будет работать, как не будет работать автомобиль без двигателя или рулевого управления.

Методология национальной системы квалификаций, изначально предложенная Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), Национальным агентством развития квалификаций (НАРК) и поддержанная объединениями работодателей, предусматривает синхронное применение таких существенных элементов, как отраслевые рамки квалификаций, профстандарты, система независимой оценки квалификаций, механизмы трансляции профстандартов в перечни профессий, учебные программы, соответствующие классификаторы и т.д.

На этапе общественно-профессионального формата работы над новой системой квалификаций РСПП координировал действия участников. Внимание

уделялось всем основным компонентам системы квалификаций. Важно сохранить комплексный подход, синхронизацию основных видов работ и на этапе введения элементов государственного регулирования.

В принципе включение государства в этот важный для социально-экономического развития страны процесс можно приветствовать. В то же время вследствие большей формализации государственных процедур и необходимости множества согласований принимаемых решений наблюдается упрощенный подход к разработке и введению отдельных компонентов национальной системы квалификаций. Например, фактически проигнорированы такие важные элементы, как отраслевые (секторальные) рамки квалификаций. В результате общая рамка квалификаций (уровни квалификаций) воспринимается как документ прямого действия, хотя во многих секторах есть потребность в детализации этих уровней, введении дополнительных дескрипторов и т.п. Но главный недостаток такого половинчатого подхода выражается в том, что отрасли не видят целостной картины необходимых новых профессий и профессиональных стандартов. Поэтому они нередко вынуждены идти старой дорогой, используя существующую и, как правило, устаревшую номенклатуру профессий и специальностей на основе классификаторов, создававшихся десятилетия назад. Вдохнуть новое содержание в старую систему профессий сложно. Существенный риск несет и отставание в законодательном закреплении такого важного элемента национальной системы квалификаций, как механизм независимой оценки и признания квалификаций на основе профессиональных стандартов. Определенные наработки в этом направлении, сделанные РСПП, требуют нормативной и правовой фиксации. Однако работа в этом направлении идет медленно и не всегда последовательно: соответственно, мы столкнемся с ситуацией, когда введенные в действие в 2013–2014 годах профессиональные стандарты могут фактически оказаться без системы признания. Существует также серьезный риск создания параллельных систем присвоения квалификаций – в рамках независимой системы и в образовательных организациях. Поскольку развертывание системы оценки квалификаций предполагает серьезные институциональные изменения не только на федеральном, но и главным образом на региональном уровне, потребуется достаточно много времени для реального запуска этого механизма.

Вместе с тем методология формирования системы независимых квалификационных экзаменов и признания квалификаций апробирована в многочисленных проектах, на площадках объединений работодателей, в экспертном сообществе, на международном уровне. Различные версии этой методологии уже несколько лет не несут в себе ничего принципиально нового, поэтому при подготовке нормативных документов можно сформулировать, не претендуя на полноту, основные положения общей модели оценки квалификаций:

1. Оценку квалификаций могут проходить различные категории соискателей: работники предприятий и организаций, выпускники организаций профес-

сионального образования, безработные граждане, иностранцы, претендующие на работу в России.

2. Содержательной основой оценки квалификации являются национальные профессиональные стандарты, а также разработанные на их основе методические материалы (главные из них – перечни квалификаций, программы квалификационных экзаменов, оценочные средства). Зарубежные стандарты могут использоваться после их легитимизации на национальном уровне.
3. Оценка квалификаций может осуществляться компетентными организациями – центрами оценки квалификаций, пользующимися доверием объединений работодателей и профессиональных сообществ как на общероссийском, так и на региональном уровне (в регионах, собственно, и сосредоточены основные потребители). Центры оценки квалификаций для проведения квалификационного экзамена (прежде всего в его практической части) могут прибегать к помощи других организаций, отвечая при этом за прозрачность процесса.
4. Общая координация деятельности по оценке квалификаций в различных секторах, выстраивание единых организационно-методических подходов, экспертиза и разработка методических материалов для оценки квалификаций должны выполняться ответственной организацией (организатор оценки квалификаций), которая определяется с учетом предложений прежде всего профильных объединений работодателей, профессиональных сообществ общероссийского уровня.
5. Необходим единый национальный орган, интегрирующий в этой сфере интересы делового сообщества страны и способный устанавливать и поддерживать общие правила функционирования системы оценки квалификаций, признаваемой всеми заинтересованными общественными структурами. Такой орган должен иметь необходимые ресурсы для нормативной, информационной, методической, консалтинговой, мониторинговой поддержки системы в целом.
6. Основные элементы системы независимой оценки квалификаций должны получить законодательную основу (во всяком случае, на современном этапе развития российского общества).

Нужно отметить, что практически все упомянутые элементы предложенной модели системы независимой оценки квалификаций не просто декларированы, но и достаточно детально проработаны на методическом и нормативном уровне. Подготовлены необходимые документы и рекомендации для организации деятельности всех основных участников системы, которые могут быть легко адаптированы к особенностям формируемого правового поля.

Стоит отдельно остановиться на дискуссиях, которые идут между различными государственными структурами, работодателями относительно финансово-экономического аспекта функционирования системы независимой оценки квалификаций. В целом общероссийские объединения работодателей не ставят вопрос



о значительной государственной поддержке этой системы, понимая риск «огосударствления» и потери независимости, а значит, и доверия рынка к процедуре. Собственно, государственная система присвоения квалификаций функционировала (и продолжает функционировать) в стране много десятилетий. Именно на этом фоне и произошло критическое падение качества подготовки кадров, а вместе с тем и девальвация на рынке труда государственных свидетельств, дипломов и т.п. Идти повторно тем же путем нет оснований.

В то же время старт подобной сложной и социально значимой системы в мировой практике не обходится без государственной поддержки. Но важны ее формы и направления.

Во-первых, целесообразно прямое государственное субсидирование некоторых общесистемных задач на самом верхнем межотраслевом уровне, где нет прямого взаимодействия с потребителями услуг по оценке квалификаций. Это такие задачи, как разработка нормативно-методических документов системы, создание общей методической и технологической платформы для разработки оценочных средств и проведения тестирования, подготовка экспертов, создание и ведение баз данных, реестров системы оценки квалификаций.

Во-вторых, квалификация в современном международном дискурсе рассматривается, за редким исключением, как результат обучения в тех или иных формах (формальное или неформальное обучение, самообразование или обучение в процессе работы и т.п.). Это говорит о том, что независимый квалификационный экзамен следует понимать как своего рода заключительную часть некоторой образовательной программы, а значит, необходимо распространить на процедуры оценки квалификации те же подходы государственного налогового регулирования, что и для самих образовательных программ. Тем более что по отдельным видам программ независимые квалификационные экзамены могут стать либо частью, либо полноценной заменой итоговой аттестации.

Реализация описанной выше модели системы оценки квалификаций представляется вполне реалистичной, хотя, конечно, в различных секторах темпы ее становления будут значительно отличаться в зависимости от уже накопленного опыта, уровня участия государства в бизнесе, степени монополизации рынка и других факторов.

Также остается пока мало изученным и разработанным еще один важный элемент национальной системы квалификаций – механизм перевода требований профессиональных стандартов в программы профессионального образования и обучения. Ряд реализованных проектов показал, что использование федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) в качестве «агента» переноса в программы положений профессиональных стандартов – не слишком продуктивная идея, так как существующие форматы ФГОС практически не включают содержательных компонентов и, кроме того, ориентированы на крупные классификационные единицы (направления подготовки, укрупненные группы специальностей и т.п.), что делает их слабо связанными с профессиональными стандартами. Наиболее подходящими

конструкциями для учета требований профессиональных стандартов в системе подготовки и переподготовки кадров являются программы профессионального образования и обучения, контрольно-оценочные средства, а также учебники и другие учебные материалы. Между тем законодательство об образовании полностью игнорирует это обстоятельство и рассматривает именно образовательный стандарт в качестве средства переноса требований рынка труда в образовательный процесс. Это положение необходимо исправлять, на что уйдет немало времени, если учитывать протяженность процедур внесения изменений в такие «тяжелые» законодательные конструкции, как закон «Об образовании в Российской Федерации».

Однако наиболее существенным и ресурсоемким элементом национальной системы квалификаций является необходимый пул экспертов, получивших соответствующую подготовку и владеющих всем комплексом компетенций в области разработки и применения новой системы квалификаций. Подготовленные эксперты необходимы практически во всех компонентах сферы образования и сферы труда. Они требуются работодателям и их объединениям для квалифицированного участия в разработке, обсуждении и применении профессиональных стандартов, использования механизмов независимой оценки квалификации работников и соискателей рабочих мест; органам по труду и занятости – для выстраивания политики развития человеческих ресурсов на федеральном и региональном уровнях; органам управления образованием и образовательным организациям – для адаптации содержания и качества подготовки и переподготовки кадров к требованиям экономики и работы на перспективу; организациям, участвующим в независимой оценке квалификаций, – для общественной аккредитации программ; профсоюзным организациям – для защиты прав и интересов своих членов в части их доступа к современным образовательным инструментам обновления и развития квалификаций работников, защиты рынка труда от неквалифицированных трудовых мигрантов. Вот далеко не полный перечень структур, включенных в процесс развития системы квалификаций и нуждающихся в подготовленных экспертах, без которых им не удастся реализовать свои планы.

Между тем на сегодняшний день практически нет доступных образовательных программ по подготовке экспертов для различных целевых групп. Частично эту работу ведут Национальное агентство развития квалификаций (подготовило и реализует программы по основным направлениям в этой области) и НИИ труда и социального страхования (занимается вопросами разработки профстандартов). Готовятся подключиться Высшая школа экономики и Федеральный институт развития образования. Однако масштаб задачи требует значительно расширения числа участников этой работы, и прежде всего на региональном уровне. Чтобы сформировать компетенции, достаточные для обучения экспертов, организациям необходимо как минимум год или два.

Все вышеуказанные задачи и проблемы могут оказаться вполне посильными для России, если будет обеспечена координация действий заинтересованных структур



как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации. Ведь очевидно, что смысл задачи состоит в том, чтобы не только разработать профессиональные стандарты, но и научиться применять их практически для качественного развития трудового потенциала в каждом регионе страны.

Этот вопрос можно решить с использованием двух площадок.

Первая – это площадка образования. Здесь возможно использование профессиональных стандартов при разработке программ подготовки преподавателей и мастеров производственного обучения, способных правильно выстроить образовательный процесс, итогом которого станет освоение обучающимися профессиональных стандартов. Здесь важно рассмотреть и вопросы, связанные с ресурсным обеспечением системы образования, с созданием и экспертизой учебных материалов.

Вторая – это сфера труда. И в ней профессиональные стандарты будут постепенно вытеснять квалификационные характеристики. Управление персоналом при помощи профессиональных стандартов представляет новую задачу для большинства HR-специалистов: сюда включаются такие вопросы, как прием, увольнение и расстановка кадров, планирование внутрифирменного обучения, выстраивание политики мотивации, развития карьеры и т.д.

Работодатели, профсоюзы, профессиональные сообщества по-разному смотрят на потенциальные результаты применения новой национальной системы квалификаций. Но у каждой стороны есть собственные цели, которых можно достичь с помощью профессиональных стандартов, решая задачи повышения конкурентоспособности предприятий и/или работников.

На данном этапе для нас представляется перспективным уделять повышенное внимание расширению и увеличению количества площадок, способных оказать компетентную научно-методическую и организационную поддержку всем заинтересованным государственным, предпринимательским, общественным организациям в вопросах развития и применения национальной системы квалификаций, объединить их усилия, наладить

диалог для совместного решения вопросов, в которых заинтересован тот или иной российский регион. При этом, конечно, должен быть сохранен общенациональный и отраслевой подход. По сути, нам нужна матричная система управления национальной системой квалификаций, объединяющая отраслевой и территориальный аспекты.

В качестве примера можно рассмотреть советы по кадровой политике (или аналогичные органы), действующие во многих субъектах Федерации. Наверное, настало время подумать о том, чтобы взглянуть по-новому на функционал этих структур, так как он формировался большей частью в предшествующие годы и маловероятно, что в нем нашли отражение современные тезисы, связанные с развитием системы квалификаций. Важно и то, что для достижения нужных результатов подобные структуры должны действовать не эпизодически, а в постоянном режиме и иметь необходимые собственные ресурсы. В ряде субъектов Федерации созданы региональные агентства развития квалификаций. Эта инициатива – при условии компетентности и ответственности таких структур – представляется на сегодняшний день своевременной и актуальной.

Таким образом, на данном историческом отрезке жизненного цикла российской системы квалификаций мы видим основную задачу в том, чтобы обеспечить комплексное обновление всех основных механизмов этой системы, в том числе создать условия для реального внедрения новой системы квалификаций в широком спектре территориально-отраслевых кластеров российской экономики. Важно избежать ошибок, известных в международной практике, главные из которых – фрагментарность решений и недостаточная интенсивность общественного диалога по решаемой проблеме. Для российской реальности велик и риск недостаточных инвестиций в процесс модернизации системы квалификаций как со стороны государства, так и со стороны работодателей. Основным средством избежать указанных рисков должна стать систематическая работа по координации усилий и ресурсов основных стейкхолдеров этого процесса в государственно-общественном формате.