

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА

УДК / UDK 331.07

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА КВАЛИФИКАЦИЙ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Юргелас М.В.¹

В данной статье представлены ключевые тезисы мастер-класса заместителя директора Национального агентства развития квалификаций Марии Юргелас, проведенного в рамках общеуниверситетского факультатива «GR в современной России: теория и практика». В своем выступлении лектор рассказала о предпосылках развития национальной системы квалификации, существующих недостатках в разработке профессиональных стандартов и процедуре прохождения квалификационных экзаменов. Помимо этого, Мария Юргелас уделила отдельное внимание анализу перспектив развития НСК до 2024 года, зафиксированных в «дорожной карте».

Ключевые слова:

Совет по профессиональным квалификациям, World Skills, Национальное агентство по развитию квалификаций, компетенции, профессиональный стандарт, независимая оценка квалификации, дорожная карта.

¹ Юргелас Мария Владимировна – к.полит.н., доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: GR@hse.ru.

В СССР существовала жесткая привязка уровня зарплаты к уровню квалификации. После развала Советского Союза в течение десятилетий системная работа по развитию квалификаций прекратилась. Сейчас мы находимся в ситуации, когда развитие квалификации персонала ведется не просто по корпоративным стандартам. Кадровый учет осуществляется по Единому тарифно-квалификационному справочнику (ЕТКС), принятому в 1985 году. Мы прекрасно понимаем, что квалификации, требования к профессиям, технологии, которые прописаны в до сих пор используемых справочниках, уже давно устарели. В связи с этим многие крупные компании и корпорации стали внедрять свои собственные корпоративные стандарты. После формирования корпоративных стандартов при обращении в вузы стало ясно, что образовательные программы не соответствуют этим требованиям, что привело к созданию корпоративных университетов.

Национальная система квалификаций – это, в первую очередь, не крупный бизнес, хотя он принимает активное участие, а малый и средний бизнес, госпредприятия, так как МСБ не имеет ни финансовых, ни других возможностей создавать свои корпоративные стандарты и корпоративные университеты. В результате доверяют только резюме и проверяют наличие квалификаций в ходе испытательного срока, что очень затратно и ведет к неэффективности бизнеса.

Сложилось так, что престиж высшего образования сильно понизился. Это же касается и колледжей, так как уровень квалификации преподавателей не соответствует требованиям предприятий. В связи с этим более 80% представителей бизнеса не удовлетворены качеством подготовки кадров, особенно по рабочим специальностям. По различным оценкам, от 1 до 3 месяцев необходимо

доучивать сотрудников, прежде чем допускать их к работе с конкретным оборудованием.

Массовое обучение по программам, которые были построены на основе государственных стандартов, не соответствует требованиям предприятий. Вероятно, единственный случай, когда специализированное обучение соответствует запросу предприятия, – это дуальное обучение. Дуальное обучение является немецкой практикой, когда существует жесткая связка между предприятием и колледжем, при этом предприятие выступает в качестве производственной площадки, где отрабатываются практические навыки. Кроме того, в рамках данной системы действует институт наставничества, когда к каждому студенту прикреплен сотрудник предприятия.

Постепенно российское образование переходит на данное направление. Уже принято решение о том, что в обязательном порядке все государственные итоговые аттестации должны включать демонстрационную часть. На данный момент в России существует 2 варианта прохождения этой части: демонстрационный экзамен на основе компетенций World Skills и демонстрационный экзамен на основе профстандартов, то есть национальной системы квалификаций. Компетенция становится квалификацией, когда она легитимно признается, например, через экзамен или получение диплома. Профессиональный стандарт отображает те умения и навыки, которыми должен обладать сотрудник по той или иной профессии. У каждого из вариантов есть свои плюсы и минусы. World Skills представляет очень узкую квалификацию по очень высоким требованиям.

В национальной системе квалификаций основным драйвером является работодатель. Если раньше государство отвечало за

эти процессы, то теперь разработка профессиональных стандартов отдается на откуп самим работодателям, потому что они отвечают за экономику, производительность труда и кадры, от этого зависит их доход. Именно поэтому они определяют те требования к квалификациям, которые должны быть.

Основное отличие национальной системы квалификаций от World Skills заключается в ее системности: на данный момент уже разработан пакет различных процедур по актуализации основных инструментов и категорий, которые относятся к национальной системе квалификаций.

Есть исследование, прогнозирующее резкое и быстрое изменение качества рабочей силы, что связано с выходом в ближайшее время на рынок поколения Z, которое не привыкло работать с 9 утра до 6 вечера, а привыкло работать удаленно, не приемлет отношение «начальник-подчиненный» и сидит в виртуальном мире. К этому добавляются информационные технологии, которые меняют постепенно базовые рабочие специальности: к 2025 году прогнозируется сокращение рабочих специальностей на 25%. Соответственно планируется освобождение рабочей силы, которую необходимо каким-то образом переориентировать. В том числе для решения этих проблем разрабатывается гибкая к требованиям экономики система профессиональных стандартов. Так как это национальная система, мы говорим не о требованиях конкретных работодателей, а о требованиях, принимаемых отраслью. Помимо этого, она направлена на повышение трудовой миграции, так как квалификационные требования, предъявляемые, например, к врачу в Москве и на Дальнем Востоке, одинаковые.

Что такое национальная система? Как и любая система она состоит из контента,

структуры, участников основных организационных процессов (рис. 1). Внизу всегда лежат квалификации как признак компетенции. Далее их набор составляет профессиональный стандарт, а наверху расположены уровни или рамки квалификаций, которые формируют определенную систему, структуру профессиональных стандартов и квалификаций.

Во главе находится Национальный совет по профессиональным квалификациям при Президенте РФ - основной коллегиальный орган, который осуществляет координацию внедрения национальной системы квалификаций. Возглавляет совет Александр Николаевич Шохин, а входят в него представители Администрации Президента, п основных министерств, ряда образовательных учреждений, в том числе, Высшая школа экономики, профсоюзов России, общественных организаций. Это достаточно представительный орган, состоящий из разных целевых аудиторий и принимающий основные решения. Он утверждает все профессиональные стандарты, предложения, которые направляются Президенту РФ.

Следующий операционный орган - это отраслевые советы по квалификациям. Основными игроками, которые запускают национальную систему квалификаций, являются работодатели. Эти работодатели по отраслевому признаку объединяются в советы, которых на данный момент 34. Мы понимаем, что отраслей у нас гораздо больше, поэтому, как только работодатели-отраслевые объединяются, они образуют такой совет. Ими принимаются все решения по разработке, актуализации профессиональных стандартов, по проведению мониторинга рынка труда, организации независимой оценки квалификаций. По сути, это конкуренты, которые объединяются в общественную организацию с юридическим ста-

тусом, либо выбирают общественную организацию в качестве базы для совета и выполняют все функции по развитию квалификаций в отрасли. Конечно, видение у всех компаний, как и уровни их развития, раз-

ные. Обычно в советы входят чуть более тридцати представителей крупнейших компаний, что осложняет возможность договориться, но тем не менее этот процесс ведется.

Рис. 1. Структура национальной системы квалификаций.



Одним из направлений деятельности советов по профессиональным квалификациям стало создание центров оценки квалификаций, которые занимаются признанием соответствия квалификации соискателя требованиям профессионального стандарта. За создание оценочных средств отвечают отраслевые советы.

В национальной системе квалификаций сложилось 2 основных инструмента: процедура независимой оценки и профессионально-общественная аккредитация образовательных программ. Под последним подразумевается подтверждение работодателями качества образовательных программ.

На данный момент, к сожалению, образовательные программы не всегда меняются по требованиям ГОС ввиду множества причин, в связи с чем сейчас государство

тратит колоссальные средства на переобучение преподавателей. Этим занимается и Национальное агентство квалификаций, и АСИ, и Минтруд.

Следующая сфера – это управление персоналом. Здесь также проходит активная работа по обучению HR-специалистов тому, как переходить на профессиональные стандарты, потому что профессиональные стандарты – это современная система не только учета кадров, но и развития карьеры.

Основными направлениями развития системы квалификаций являются следующие:

- мониторинг рынка труда, обеспечение его потребностей в квалификациях и профессиональном образовании (сколько и кого учить?);

- разработка и актуализация профессиональных стандартов и квалификационных требований (чему учить?);
- организация независимой оценки квалификации (как объективно оценить результат?);
- проведение экспертизы ФГОС, профессиональных образовательных программ (какие инструменты обеспечивают результат?);
- организация профессионально-общественной аккредитации профессиональных образовательных программ (какие инструменты обеспечивают результат?).

Что касается нормативно-правовой базы, то 1 января 2017 года вступил в силу 238-ФЗ, в котором прописаны основные участники и их взаимодействие друг с другом. В нескольких подзаконных актах записано, что такое центр оценки квалификаций (ЦОК), какие требования предъявляются для его открытия, как осуществляется процедура мониторинга и контроля Министерством труда. Таким образом, все основные регламенты есть, нормативно правовая база создана, сейчас идет их практическая реализация. Очень важно внесение изменений в Трудовой кодекс, где были введены понятия профессиональных стандартов и независимой оценки, то есть это абсолютно легитимный инструмент для учета кадров и развития квалификаций персонала. А налоговый кодекс предусматривает льготы для проведения экзаменов.

Важную роль играет Постановление Правительства № 584, согласно которому для всех предприятий государственной сферы, где доля государства составляет не менее 50%, обязательно применение профессиональных стандартов и независимой оценки. Тем не менее, мы должны понимать, что применение профессиональных стан-

дартов не означает обязательность независимости оценки. Поэтому альтернативой НОК на данный момент являются справочники. Однако не во всех справочниках, так как они очень старые, есть существующие на предприятиях должности. Работодатели очень активно вносят в Минтруд заявки на закрытие позиций справочников и заменой их профстандартом.

Кроме того, отдельно для ознакомления с этой темой необходимо посмотреть Закон «Об образовании в Российской Федерации», который является важной связкой между профессиональным стандартом и федеральным государственным образовательным стандартом, а также Общие требования к проведению профессионально-общественной аккредитации профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, дополнительных профессиональных программ, закрепляющие за советами по профессиональным квалификациям исключительное право на проведение профессионально-общественной аккредитации.

Как было сказано ранее, на данный момент существует 34 совета по профессиональным квалификациям, 285 центров оценки квалификации и 459 экзаменационных площадок. По закону ЦОКом может стать юридическое лицо, которое не является образовательной организацией. По каждой квалификации должно быть минимум 2 эксперта, квалификация которых не ниже той, которую они собираются проверять, и которые работают в ЦОК 100% времени. Для обхода жестких требований закона были созданы экзаменационные площадки, которыми могут являться образовательные организации, и с которыми ЦОК заключает договор. Однако окончательное решение о выдаче свидетельства о квалификации не принимается на месте, а остается за экспертами

советов по профессиональным квалификациям. Все видеозаписи экзамена направляются в Москву, где принимается окончательное решение.

Профессиональных стандартов разработано больше 1000. Так как это достаточно комбинируемый инструмент, их должно быть не более 2000. Разработано 650 комплектов оценочных средств, на основании которых сдаются экзамены в ЦОК. Таким образом, пока еще существует разрыв между количеством профстандартов и комплектов оценочных средств. Аккредитующих организаций всего 18, то есть их достаточно мало. Вся информация по свидетельствам публична и находится в открытом Реестре сведений о проведении независимой оценки квалификации, однако доступ к персональным данным отсутствует. Основной задачей, которая ставится перед этим реестром на данный момент, - это предоставление информации по ЦОКам. Профессиональную аккредитацию пока прошли всего 200 образовательных программ, что, конечно, мало.

Существует возможность принять участие в общественном обсуждении принимаемых профстандартов. Помимо этого, всегда можно написать письмо в отраслевой совет, в НАРК, в Национальный совет по профессиональным квалификациям. Система построена таким образом, что в нее включены все: соискатели, образовательные учреждения, работодатели, власть, СМИ, - все те, кто видит, чем можно конструктивно помочь.

Основная задача до 2020 года заключается в том, чтобы создать единую платформу. В дорожной карте до 2024 года значится создание единого окна, возможно, на базе госуслуг. Сейчас мы ведем активную работу с HeadHunter и «Работа в России» по

поводу создания на их сайтах строки «введите номер свидетельства» для возможности проверки HR-специалистом уровня квалификации кандидата.

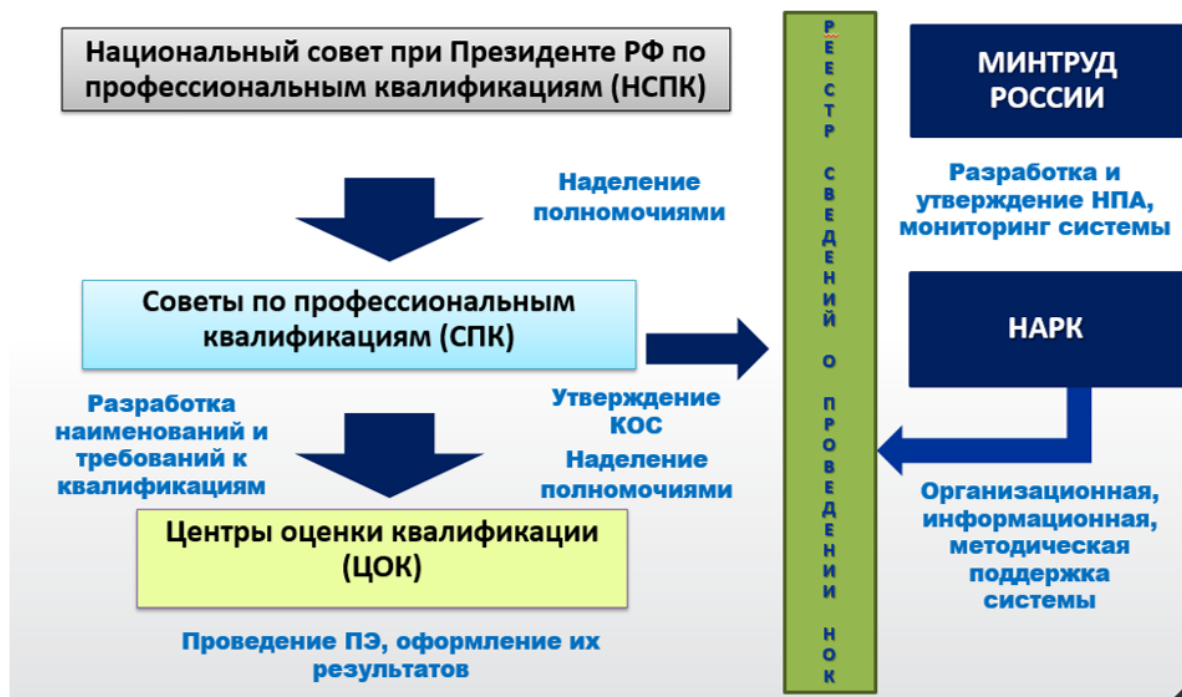
Мы создаем региональную сеть представительства НАРК. В зависимости от специфики региона и стоящих перед ним задач более активную роль играют региональные правительства, образовательные учреждения и местные работодатели.

Структура профессионального стандарта состоит из общих сведений, описания трудовых функций, характеристики обобщенных трудовых функций и сведений об организациях-разработчиках профессионального стандарта. Для применения профессионального стандарта необходимо сперва проанализировать штатное расписание, посмотреть наименование должностей, должностные инструкции, далее проверить обязательность профстандарта. Далее изучается, какие профессиональные стандарты есть, и проводится анализ их соответствия.

Соответствие государственных и профессиональных стандартов неравнозначно: одному государственному могут соответствовать несколько профстандартов и наоборот.

Через советы по профессиональным квалификациям создаются ЦОК и, соответственно, экзаменационные площадки (рис. 2). НАРК является оператором, то есть методическим и консультационным центром. Наша основная задача заключается в поддержке участников системы и оказании им помощи в разработке оценочных средств, квалификаций, несение ответственности за организацию всей системы. Минтруд осуществляет контроль и мониторинговые функции по 238-ФЗ.

Рис. 2. Модель системы независимой оценки квалификации.



Перед независимой оценкой квалификации ставятся следующие задачи:

- Повышение профессиональной мобильности работников;
- оценка качества профессионального образования и обучения;
- создание условий для участия работников в непрерывном образовании;
- усиление роли профессиональных сообществ в развитии профессиональных квалификаций;
- установление и (или) подтверждение соответствия квалификации соискателя положениям ПС;
- повышение конкурентоспособности на рынке труда лиц, прошедших оценку квалификации.

Независимая оценка квалификации отличается от аттестации на предприятиях добровольным началом, отсутствием ограничений для незанятых лиц для прохожде-

ния и применения результатов оценки при переходе к другому работодателю, единством квалификационных требований (табл. 1).

Сейчас НАРК разрабатывает единую методику расчета стоимости, пока же разброс цен по различным профстандартам велик (табл. 2). Стоимость зависит от уровня квалификации и определяется как сумма прямых и косвенных затрат и расходов, понесённых ЦОК в связи с оказанием услуги. Учитываются материальные затраты на проведение и оформление результатов экзамена, трудоёмкость оценки квалификации, командировочные расходы (при наличии), оплата труда членов комиссии, накладные расходы и уровень рентабельности, а также расходы на обеспечение соискателя информационными материалами. По закону ЦОК обязан иметь интернет-сайт, на котором размещается информация о стоимости экзаменов и часах их проведения.

Табл. 1. Отличие аттестации от независимой оценки квалификации.

| | НОК | Аттестация |
|---|--|-------------------------------------|
| <i>Ключевой принцип</i> | добровольность | как правило, обязательность |
| <i>Область применения</i> | нет ограничений, в том числе по отношению к незанятым лицам; занятым лицам, не состоящим в трудовых отношениях; обучающимся; иностранным гражданам и лицам без гражданства | только в рамках трудовых отношений |
| <i>Содержательная основа (требования к квалификации)</i> | профессиональные стандарты, иные квалификационные требования, утверждаемые в установленном законодательством порядке | требования конкретного работодателя |
| <i>Возможность использования результатов оценки при переходе работника к другому работодателю</i> | отсутствие ограничений, так как обеспечивается единый методический подход к оценке кадрового ресурса в соответствии с потребностями сферы труда | имеются существенные ограничения |

Так как создание ЦОК – это дорогостоящее мероприятие, сейчас открываются мультиотраслевые ЦОК, которые являются базой для нескольких отраслевых советов по профессиональным квалификациям. Существует инициатива создания виртуального ЦОК для проведения экзаменов он-лайн, что актуально, например, для IT-сферы. Подобный ЦОК позволит сэкономить затраты на создание центра. Однако на данный момент процедурно данный вопрос не до конца проработан.

Мы запустили проект по одновременному прохождению выпускниками государственного итогового экзамена и независимой оценки квалификации в 8 субъектах РФ по 8 специальностям на добровольной основе. Существовало опасение, что сами студенты или же их родители откажутся от сдачи НОК. Наши опасения не оправдались, однако итоги были разными. В целом более 60% студентов успешно сдали независимую оценку квалификаций.

Табл. 2. Примеры средней стоимости прохождения профессиональных экзаменов.

| Уровень квалиф-и | Жилищно-коммунальное хозяйство | Лифтовая отрасль, сфера подъемных сооружений и вертикального транспорта | Финансовый рынок (внутренний контролер) | Индустрия красоты |
|------------------|--------------------------------|---|---|-------------------|
| 1 | 7 800 | - | - | - |
| 2 | 9 438 | 8 240 | - | - |
| 3 | 11 232 | 8 386 | - | 11 918 |
| 4 | 13 182 | 8 890 | - | 12 834 |
| 5 | 14 196 | 9 544 | 13 000 | 12 834 |
| 6 | 14 976 | - | 16 500 | - |
| 7 | 16 848 | - | 28 000 | - |
| 8 | - | - | 37 000 | - |

Одно из направлений, по которому также сейчас работает НАРК, – это признание российских квалификаций на международном уровне. Одним из кейсов является пример квалификации парикмахера в России и Германии: при идентичности данной профессии в этих странах и процессе обучения несколько отличаются требования к квалификации и совершенно несопоставимы оценочные средства.

Стоит сказать несколько слов о тех направлениях, которые будут развиваться до 2024 года. Первое направление – это совершенствование методологических, нормативно-правовых и организационных основ НСК. Сейчас нет единой терминологии, нет

единого закона, есть несоответствия в НПА, в связи с чем основной задачей является приведение терминологии в сфере труда, образования и других сопряженных сферах к единому знаменателю. Необходимо развивать механизмы рынка труда в части управления квалификациями работников и лиц, претендующих на осуществление определенного вида профессиональной деятельности. Отдельное внимание будет уделено укреплению связи рынка труда и системы подготовки кадров. Планируется продолжать развитие инфраструктуры национальной системы квалификаций и работу по обеспечению международной сопоставимости и признания квалификаций.

NATIONAL SYSTEM OF QUALIFICATION: BEDSIDE APPROACH

Yurgelas Maria – Candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of the Theory and Practice of Business-Government Interaction of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: GR@hse.ru.

This article contains the key master class theses of Maria Yurgelas, the Deputy Director of the National Qualifications Development Agency, held in the framework of the university elective course “GR in Modern Russia: Theory and Practice”. During the presentation, the lecturer reflected on the prerequisites for the development of the national qualification system, the existing disadvantages of the professional standards and the procedure for passing qualification exams. In addition, Maria Yurgelas focused on the analysis of the NQS development prospects, memorialized in the road map until 2024.

Key words:

Professional qualification council, World Skills, National Qualification Development Agency, skills set, occupational standard, independent qualification valuation, road map.