

Национальное агентство развития квалификаций: вчера, сегодня, завтра

А.Н. Лейбович

Национальное агентство развития квалификаций; г. Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Рассматриваются предпосылки, процесс становления и структура Национальной системы квалификаций современной России, ее значение для устранения дисбаланса спроса и предложения на рынке труда, формирования качественного кадрового заказа и опережающей подготовки кадров. Приведено понимание квалификации как определенного трудового потенциала человека, который работодатель использует, а работник предлагает для того, чтобы поддерживать необходимый бизнес-процесс. Показана роль, основные этапы деятельности и перспективные задачи Национального агентства развития квалификаций как оператора и методического хаба новой системы квалификаций, координатора взаимодействия бизнеса и образования. Представлены ключевые проекты, которые реализует Национальное агентство: мониторинг рынка труда в разрезе квалификаций, поддержка советов по профессиональным квалификациям в формировании отраслевых квалификационных структур, построении системы независимой оценки квалификации. С 2017 г. в соответствии с Распоряжением Правительства РФ Национальное агентство выполняет функции базового центра подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров. Эта функция сегодня особенно востребована, поскольку продвижение новых профессиональных стандартов, новых квалификационных требований, новой системы признания квалификаций в сферу профессионального обучения, среднего профессионального и высшего образования — это гарантия качества подготовки кадров.

Ключевые слова: рынок труда; национальная система квалификаций; Национальное агентство развития квалификаций; квалификация; профессиональный стандарт; независимая оценка квалификации; система подготовки кадров

National agency for qualifications development: yesterday, today, tomorrow

Alexander N. Leibovich

National Agency for qualifications development; Moscow, Russian Federation

ABSTRACT

Reveals the prerequisites, the process of development and structure of the National qualifications system in modern Russia, its significance for managing creation and appliance of qualifications in the labor and education fields and development of their dialogue. The author shows the role, main stages of activity and future tasks of the National Agency for the development of qualifications as an operator and methodological hub of this system, coordinator of interaction between business and education. Presents the key projects implemented by the National Agency: monitoring of the labor market, support for sectoral boards in order to form qualification structures, and build of the independent system of qualifications assessment. Since 2017, in accordance with the decree of the Government of the Russian Federation, the National Agency has been performing the functions of a Basic center for training, retraining and advanced training of workers. This function is particularly in demand today, since the promotion of new professional standards, new qualification requirements, and a new system of recognition of qualifications in the field of vocational training, secondary vocational and higher education is a guarantee of the quality of training.

Keywords: labour market; national qualifications system; National Agency for qualifications development; qualification; occupational standards; independent assessment of qualifications; training system

ВВЕДЕНИЕ

Рынок труда — сложное явление, в котором присутствуют и пересекаются интересы самых разных социально-экономических агентов. Как и на любом рынке, здесь обязательно должны что-то продавать и покупать. Если говорить простым языком, то продаются и покупаются на нем квалификации, определенный трудовой потенциал человека, который работодатель (будь то государственная

организация или частная компания) использует, а работник предлагает для того, чтобы поддерживать необходимый бизнес-процесс. Соответственно, необходимо, чтобы спрос и предложение на рынке труда были понятными и прозрачными для всех сторон. Как правило, проблема решается за счет договоренностей относительно того, какие квалификации обращаются на рынке. Это не менее значимо для работника, чем для работодателя, так как для овладения современной квалификаци-

ей граждане прилагают немало усилий, осваивая различные программы обучения, часто сложные и длительные. Важно, чтобы эти усилия были не напрасными. Неслучайно вопросы создания новой российской системы квалификаций, становления таких ее инструментов, как профессиональные стандарты, независимая оценка квалификаций, активно обсуждаются в научной периодике [1–15].

РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА РАЗВИТИЯ КВАЛИФИКАЦИЙ В СТАНОВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В советский период в системе Министерства труда существовала специализированная государственная организация — Центральное бюро нормативов по труду, которая занималась главным образом тем, что формировала описания квалификаций и выпускала соответствующие справочники — Единый тарифно-квалификационный справочник (ЕТКС) и Единый квалификационный справочник (ЕКС)¹. Они содержали основные требования к людям, которые должны были обладать соответствующими квалификациями; описание деятельности, знаний и умений, опыта, которыми должны обладать работники. Сегодня сказали бы, что справочники содержали достаточно простые описания компетенций специалистов.

Примерно 30 лет назад в стране произошла смена социально-экономической системы. Советский способ управления производственными и социальными процессами был разрушен, на смену пришла так называемая новая экономика, основанная на рыночных принципах управления. Трансформация коснулась всех сфер. Однако осталось прежним управление квалификациями. Точнее, советские способы ушли в прошлое, а новые не были созданы. Был сломан старый порядок, при котором государство, как многорукий Шива, по сути дела, определяло и предложение, и спрос на рынке труда, когда государственные организации формировали квалификации, государственные образовательные учреждения и предприятия вели обучение, проводили квалификационные экзамены, присваивали квалификации.

В 1990-е гг. осуществлена массовая приватизация предприятий. Они стали свободными агентами на рынках и, как следствие, перестали выполнять многие так называемые социальные функ-

ции, в том числе такую функцию, как участие в актуализации системы квалификаций. Таким образом, описания квалификаций, не обновляясь, стали стремительно устаревать. На сегодняшний день самым молодым квалификационным характеристикам справочников — более 10 лет, а в среднем — более 20 лет.

За это время оформились новые для России органы общественного управления бизнесом — предпринимательские союзы, крупнейшим из которых стал Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП). Среди основных задач, которые во всем мире решают подобные организации, — управление системой квалификаций для рынка труда.

Необходимо также отметить, что система квалификаций в большинстве стран мира реализует такую важную функцию, как определение ориентиров для системы подготовки кадров. Образовательные организации (ОО) на основе квалификационных требований осуществляют формирование соответствующих образовательных программ и готовят специалистов, востребованных экономикой. Без четкой, хорошо организованной системы квалификаций, система образования теряет ориентиры и перестает выполнять важнейшую задачу воспроизводства квалифицированных кадров. Именно это начало происходить в России в условиях, когда старая система квалификаций перестала поддерживаться, система управления квалификациями советского периода распалась, а новых механизмов еще не возникло. В это время бизнес, особенно крупный, стал отчетливо ощущать, что качество подготовки кадров не отвечает задачам развития экономики, поэтому РСПП, возглавляемый А.Н. Шохиним, инициировал формирование новой системы управления квалификациями в стране.

Управление такой сложной и развитой системой квалификаций, как российская, — непростая задача, включающая организационную и методологическую составляющие, требующая достаточно профессионального подхода. По практике, которая существует в большинстве развитых стран, такую задачу выполняют специализированные организации, которые работают под эгидой работодателей или на основе государственно-частного партнерства².

Поэтому в 2006 г. РСПП по инициативе Комиссии по профессиональному образованию создал такую организацию, назвав ее «Национальное агентство развития квалификаций». С этого времени Национальное агентство под руководством

¹ Унификация должностей в Советском Союзе была такова, что фактически это позволяло рассматривать должность как синоним понятия «квалификация».

² Подобные организации созданы в более половины стран ЕС, а также в Австралии и Южной Африке.

РСПП фактически приступило к формированию новой методологии и новой организационной схемы управления профессиональными квалификациями. В качестве содержательной основы новой системы квалификаций предложен профессиональный стандарт (ПС)³, по сути, представляющий собой новый тип квалификационных требований, которые призваны заменить устаревшие квалификационные справочники предыдущего периода.

На этом этапе Национальным агентством с участием отраслевых объединений работодателей, начинающих набирать силу, были разработаны первый макет ПС и несколько десятков ПС. Для их внедрения в практику (в частности, в работу государственных профессиональных ОО) требовался координационный механизм, который обеспечил бы конструктивный диалог бизнеса и образования. 31 июля 2009 г. Президент РСПП А.Н. Шохин и Министр образования и науки А.А. Фурсенко утвердили «Положение о формировании системы независимой оценки качества профессионального образования»⁴, предусматривающее, в том числе, независимую оценку квалификаций выпускников образовательных учреждений профессионального образования (ПО), оценку качества образовательных программ со стороны работодателей. Тогда же были разработаны все необходимые организационно-методические документы для этих процедур. В качестве координационного органа верхнего уровня учрежден Общественно-государственный совет системы независимой оценки качества профессионального образования, который приступил к работе в октябре 2010 года⁵.

Новая система управления квалификациями включала в себя и новую методику, и новые организационные формы, процедуры разработки ПС, а также новую номенклатуру квалификаций, основанных на требованиях ПС. Профессиональный стандарт играет роль «аккумулятора» квалификационных требований для определенных завершенных бизнес-процессов. Квалификация (требования к квалификации) в этой системе выполняет функцию описания требований к конкретным работникам, которые участвуют в этих бизнес-процессах. И ПС, и квалификации, по существу, являются содержательной основой первой российской национальной системы квалификаций.

РОССИЙСКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА КВАЛИФИКАЦИЙ

Эта система обладает большим потенциалом для решения задач самых разных заинтересованных сторон. Так, государство получает инструмент развития человеческого капитала, повышения производительности труда до уровня ведущих экономик мира. Граждане, благодаря национальной системе квалификаций, приобретают удобный навигатор профессионального развития, понимание того, как уверенно действовать на рынке труда, самореализоваться в профессии, обеспечить свое благосостояние. Работодатели — качественный и гибкий инструмент для развития кадровой составляющей бизнеса, увеличения прибыли за счет повышения квалификации работников, подбора и развития персонала.

Подверглась изменениям и процедура подтверждения квалификации. Отчасти это было связано с тем, что в переходный период от советской социально-экономической системы к рыночной в результате существенного снижения качества подготовки кадров снизилось и доверие работодателей к документам об образовании и квалификации, которые выдавались ОО. Опыт многих развитых стран показывает, что подтверждение профессиональной квалификации успешно осуществляется под эгидой непосредственно работодателей. В России также была предложена новая система признания квалификаций. Независимость оценки квалификации, а значит, объективность и достоверность ее результатов, обеспечивается за счет того, что она отделена от системы образования (от тех, кто учит) и конкретных работодателей, которые руководствуются своими корпоративными стандартами. Это оценка, которую проводят независимые эксперты, руководствуясь общенациональными ПС, выражающими консолидированную позицию профессионального сообщества.

В 2014 г. Президентом России были приняты определенные политические решения, направленные на поддержку и укрепление национальной системы квалификаций, в результате которых был создан Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, который возглавил Президент РСПП А.Н. Шохин (далее —

³ Первое упоминание о профессиональном стандарте как новой форме описания квалификации было сделано в Постановлении Правительства РФ от 26.02.1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов».

⁴ Положение о формировании системы независимой оценки качества профессионального образования: утв. Минобрнауки РФ, Общероссийским объединением работодателей — РСПП 31.07.2009 № АФ-318/03. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_109683/

⁵ Общественно-государственный совет системы независимой оценки качества профессионального образования выполнил функцию прототипа действующего сегодня Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям.

Национальный совет)⁶. Национальный совет стал публичным общественным институтом, определяющим направления развития системы квалификаций в национальном масштабе. Для того чтобы в каждой отрасли все игроки могли находить консенсус, общие решения, приемлемые для участников рынка труда, формируют специальные советы по профессиональным квалификациям. Они организуют разработку, применение и актуализацию ПС, проведение мониторинга рынка труда, координируют деятельность по оценке и признанию профессиональных квалификаций, участвуют в разработке государственных стандартов профессионального образования, актуализации образовательных программ и их профессионально-общественной аккредитации. На настоящий момент создано 39 советов по профессиональным квалификациям, и в перспективе именно они обеспечат необходимые механизмы управления квалификациями во всех секторах экономики и социальной сферы. Останутся, безусловно, исключения, области деятельности, где основные функции регулирования квалификаций будет продолжать выполнять государство. Это, прежде всего, сфера безопасности, государственного управления. Но, в целом, советы возьмут на себя миссию поддержки новой, рыночно ориентированной модели управления квалификациями.

С 2017 г. в России действует закон «О независимой оценке квалификации»⁷, где эта процедура определена как подтверждение соответствия квалификации соискателя положениям ПС или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, проведенная Центром оценки квалификаций. Независимая оценка квалификации проводится в форме профессионального экзамена Центром оценки квалификаций в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. За относительно небольшой период модернизации российской системы квалификаций удалось создать новые квалификационные требования по более чем половине профессий и специальностей, в том числе появившихся в текущем десятилетии, было разработано более 1,3 тыс. ПС. На основе ПС сформировано более 2000 квалификаций. Создано почти 1500 мест для проведения профессиональных экзаменов. Более 70 тыс. человек уже прошли независимую оценку квалификации. Это стало возможным благодаря совместным усилиям государства и бизнеса: Минтруд России осуществляет финансовую поддержку раз-

работки ПС, а определение содержания квалификационных требований и организацию их обсуждения с профессиональным сообществом взяли на себя наиболее социально ответственные представители работодателей.

Поддержка новой системы невозможна без организации-оператора, которая обеспечивает выработку единых методических подходов, организационное сопровождение новой процедуры оценки квалификаций, цифровизацию всех процессов, связанных с функционированием системы квалификаций. Таким оператором стало Национальное агентство, чьи функции значительно расширились по сравнению с 2006 г. — годом его создания. Агентство сопровождает все основные этапы управления квалификациями:

- мониторинг процессов возникновения и развития (жизненного цикла) профессиональных квалификаций — важнейшую часть мониторинга и прогнозирования рынка труда;
- утверждение профессиональных квалификаций;
- ведение федерального реестра квалифицированных специалистов, куда попадает информация обо всех выданных свидетельствах о квалификации, что обеспечивает невозможность их подделки, торговли на рынке фальшивыми квалификационными свидетельствами, без чего невозможно сформировать доверие результатам оценки и др.

С 2017 г. по Распоряжению Правительства РФ⁸ Национальное агентство также осуществляет функцию базового центра подготовки кадров. И надо сказать, что эта функция сегодня особенно востребована, поскольку продвижение новых ПС, новых квалификационных требований, новой системы признания квалификаций в сферу профессионального обучения, среднего профессионального и высшего образования — это гарантия качества подготовки кадров.

Между возникновением требований рынка труда и появлением людей, которые обладают нужными квалификациями, есть целый ряд институциональных барьеров, что оборачивается серьезными диспропорциями между спросом и предложением квалификаций. Сегодня важно, чтобы запросы работодателей находили самую короткую дорогу к содержанию и результатам освоения образовательных программ.

Благодаря национальной системе квалификаций сформирована достаточно стройная система:

⁶ Указ Президента РФ от 16.04.2014 № 249 «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям».

⁷ Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 29.09.2016 № 2042-р «О центре профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров».

от ПС, через новые образовательные программы, через независимые профессиональные экзамены образуется полный цикл, позволяющий создать в России рынок труда с принципиально новыми свойствами: рынок труда, прозрачный для участников, где работники и работодатели говорят на одном языке, на языке системы квалификаций, где и работник, и работодатель имеют общее представление о требованиях к качеству профессиональной деятельности, где эти требования получают объективную верификацию через независимую процедуру оценки квалификации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что сегодня, можно сказать, в своей основе новая система квалификаций в России сформирована, перед ней стоит задача дальнейшего развития. Это, прежде всего, связано с тем, что скорость изменений в экономике, в технологиях настолько высока, что жизненный цикл квалификации существенно сокращается, регулярно меняются требования к специалистам, которые связаны с новыми технологиями, обновляются требования рынка, связанные с цифровизацией, с новыми компетенциями. Поэтому очень важна скорость, с которой в системе квалификаций будут осуществляться все основные процессы и процедуры.

Время прохождения сигнала от рынка труда через систему подготовки кадров, признание и подтверждение квалификации, должно быть мак-

симально сокращено. Это во многом может быть обеспечено полной и комплексной цифровизацией всех процессов: от мониторинга рынка труда до проведения квалификационных экзаменов, формирования единой цифровой платформы национальной системы квалификаций, над которой Национальное агентство сейчас активно работает. Через один-два года все основные компоненты и процессы будут достаточно полно оцифрованы, будет создано единое хранилище всей информации о национальной системе квалификаций, разработаны протоколы обмена данными с соответствующими информационными системами сферы образования, Роструда России, с информационными системами, которые обеспечивают функционирование региональных рынков труда и подготовки кадров в субъектах Российской Федерации. Таким образом, мы сможем обеспечить достаточно быструю реакцию на те изменения, которые происходят на рынке труда в рамках реализации национальных проектов, технологических инициатив. Это будет фактически означать, что для работодателей снизятся различные транзакционные издержки (ежегодная экономия по стране оценивается в размере около 1 трлн рублей в год), связанные с поиском и наймом персонала, с переподготовкой кадров, что, в свою очередь, даст и соответствующую экономию финансовых ресурсов, и рост производительности труда.

С решением этих задач связан новый виток развития и национальной системы квалификаций, и Национального агентства развития квалификаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Есенина Е.Ю., Клинк О.Ф., Перевертайло А.С., Факторович А.А. Инструменты независимой оценки квалификации в международной практике: опыт Германии // Стандарты и качество. 2018. № 10. С. 74–79.
2. Клинк О.Ф., Факторович А.А. Профессиональное образование и рынок труда: новые инструменты взаимодействия // Стандарты и качество. 2017. № 10. С. 86–90.
3. Лейбович А.Н. Национальная система квалификаций в России создается с нуля // Профессиональное образование. Столица. 2017. № 8. С. 8–11.
4. Лейбович А.Н. Профессиональные стандарты: внедрение и реализация на практике // Охрана труда и социальное страхование. 2017. № 10. С. 10–21.
5. Лейбович А.Н. Анализ состояния деятельности основных стейкхолдеров в области профессионального образования и обучения (зарубежные практики) // Профессиональное образование. Столица. 2016. № 9. С. 35–40.
6. Лейбович А.Н. Механизмы развития профессионального образования и обучения в зеркале международных сравнительных исследований // Образовательная политика. 2016. № 2 (72). С. 113–124.
7. Лейбович А.Н. Вопросы эффективности национальной системы квалификаций // Образовательная политика. 2015. № 1 (67). С. 37–43.
8. Лейбович А.Н. Национальная система квалификаций: требуется перезагрузка? // Образовательная политика. 2014. № 1 (63). С. 41–48.
9. Прокопов Ф.Т. Национальная система квалификаций: что мы строим // Образовательная политика. 2015. № 1 (67). С. 47–51.
10. Смирнова Ю.В. Национальная система квалификаций: инструменты внешней оценки качества профессионального образования // Современные проблемы и перспективы интернационализации интеллектуальных ресурсов России (вызо-

вы, стратегии, модели, интересы национального, регионального и отраслевого развития): коллективная монография. М.: РИОР, 2019. 260 с.

11. Факторович А.А. Инструменты национальной системы квалификаций для бизнеса и системы подготовки кадров. Инновационные подходы к подготовке специалистов высшего

и среднего профессионального образования в современных условиях. СПб.: Издательство СПбГТИ (ТУ), 2020. С. 284–291.

12. Факторович А.А. Инструменты национальной системы квалификаций для повышения качества подготовки кадров // Стандарты и качество. 2020. № 8. С. 100–103.

REFERENCES

1. Esenina E., Klink O., Perevertailo A., Faktorovich A. Tools for independent assessment of qualifications in international practice: experience of Germany. *Standards and Quality*. 2018; 10:74-79. (In Russian).

2. Klink O., Faktorovich A. Professional education and the labor market: new tools for interaction. *Standards and Quality*. 2017; 10:86-90. (In Russian).

3. Leibovich A. The national system of qualifications in Russia is being created from scratch. *Professional Education. Capital*. 2017; 8:8-11. (In Russian).

4. Leibovich A. Professional standards: implementation in practice. *Labor Protection and Social Insurance*. 2017; 10:10-21. (In Russian).

5. Leibovich A. Analysis of the state of activity of the main stakeholders in the field of professional education and training (foreign practices). *Professional Education. Capital*. 2016; 9:35-40. (In Russian).

6. Leibovich A. Mechanisms of development of professional education and training in the mirror of international comparative research. *Educational policy*. 2016; 2(72):113-124. (In Russian).

7. Leibovich A. Questions of effectiveness of the national system of qualifications. *Educational Policy*. 2015; 1(67):37-43. (In Russian).

8. Leibovich A. National qualifications system: need a reboot? *Educational Policy*. 2014; 1(63):41-48. (In Russian).

9. Prokopov F. National qualifications system: what are we designing? *Educational Policy*. 2015; 1(67):47-51. (In Russian).

10. Smirnova Yu.V. National system of qualifications: tools for external assessment of the quality of professional education. *Modern Problems and Prospects for the Internationalization of Intellectual Resources of Russia: Challenges, Strategies, Models, Interests of National, Regional and Industrial Development: collective monograph*. Moscow, RIOR, 2019; 260. (In Russian).

11. Faktorovich A. *Tools of the national qualifications system for business and the education*. Innovative approaches to training specialists in higher and secondary vocational education in modern conditions. St. Petersburg, publishing house of Saint-Petersburg state technical University, 2020; 284-291. (In Russian).

12. Faktorovich A. The tools of the national qualifications system for improving the quality of personnel training. *Standards and Quality*. 2020; 8:100-103. (In Russian).

Об авторе

Александр Наумович Лейбович — доктор педагогических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования, генеральный директор; **Национальное агентство развития квалификаций**; 109240, г. Москва, Котельническая набережная, д. 17; Lan1@nark.ru.

Bionotes

Alexander N. Leibovich — Dr. Sci. (Ped.), Professor, Corresponding member of Russian Academy of education, general director; **National Agency for qualifications development**; 17 Kotelnicheskaya embankment, Moscow, 109240, Russian Federation; Lan1@nark.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Лейбович А.Н. Национальное агентство развития квалификаций: вчера, сегодня, завтра // Техник транспорта: образование и практика. 2020. Т. 1. Вып. 3. С. 173–178. DOI 10.46684/2687-1033.2020.3.173-178

FOR CITATION: Leibovich A.N. National agency for qualifications development: yesterday, today, tomorrow. *Transport technician: education and practice*. 2020; 1(3):173-178. (In Russian). DOI 10.46684/2687-1033.2020.3.173-178

Поступила в редакцию 10 июля 2020 г.

Принята в доработанном виде 13 июля 2020 г.

Одобрена к публикации 20 августа 2020 г.

Received July 10, 2020.

Adopted in a revised form on July 13, 2020.

Approved for publication on August 20, 2020.

© А.Н. Лейбович, 2020