

Н. Е. Смольянинов, Т. В. Матягина

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ КВАЛИФИКАЦИЙ**

Уфимский государственный авиационный технический университет (г. Уфа, Россия)

Развитие системы национальных квалификаций (СНК) является важным фактором социально-экономического развития. Однако предлагаемые сегодня подходы к решению проблемы обеспечения качества квалификаций носят пока разрозненный, несистематизированный характер вследствие институциональной разнородности подходов. В работе проведен институциональный анализ СНК и выявлены основные проблемы гармонизации соответствующих социально-экономических институтов.

Ключевые слова: профессиональные стандарты, образовательные стандарты, отраслевые квалификационные требования, профессиональные квалификации, компетенции, профессиональное образование, социально-экономические институты.

Развитие системы национальных квалификаций (СНК) является важным фактором создания прочной экономической базы социально-экономического роста.

Но сегодня отмечается недостаточный для развития инновационных секторов экономики и модернизации традиционных отраслей кадровый потенциал, а также слабая приоритизация задач по поддержке инновационной активности бизнеса, развитию человеческого капитала [1].

Развитие кадрового потенциала отчасти удовлетворяется реализацией мер государственной поддержки, в частности, по увеличению числа бюджетных мест в организациях высшего профессионального образования. В «майских» (2012 года) Указах Президента Российской Федерации поставлены задачи по повышению конкурентоспособности и развитию отечественной экономики, а также организаций, отраслей и их комплексов за счет изменения их профессионально-кадровой структуры и повышения уровня профессиональной компетентности [2].

Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [3] учитывает применение Федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) и вносит существенные изменения в организацию обучения специалистов, по дополнительным профессиональным программам, обеспечивающим больше возможностей для повышения уровня профессионализма и развития профессиональных компетенций.

Утверждается, что составными частями СНК должны стать: а) профессиональные стандарты и отраслевые квалификационные требования, б) образовательные стандарты, разработанные с учетом и на базе профессиональных, а также в) механизм подтверждения квалификации работников [4]. Однако необходимо учитывать наличие диссонанса между научным сообществом, образовательной и профессиональной средой во взглядах на вопросы *профессиональной и образовательной идентификации специалистов*, которые носят пока разрозненный, отраслевой, не

систематизированный характер вследствие институциональной разнородности подходов.

Новые *профессиональные стандарты* разрабатываются и утверждаются крайне медленно. На сегодняшний день утверждено лишь 64 профстандарта (23 – по профессиям рабочих и 41 – по должностям руководителей, специалистов и служащих) и это количество не изменяется с января 2014 г. [5]. На практике же до сих пор используются «Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих» (ЕТКС) [6] и «Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих» (ЕКС) [7] 2002 года, включая «Общепрофессиональные квалификационные характеристики должностей работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях» 1998 года [8]. Некоторые нормы этих документов, конечно, изменились с даты их принятия, но в целом нужно признать, что нормативная база в этом аспекте устарела и не вполне соответствует современным требованиям.

В то же время *государственные образовательные стандарты* действуют уже не один год (с начала 90-х годов прошлого века) и постоянно совершенствуются в соответствии с мировыми парадигмами развития образовательных потребностей.

Для выявления основных институциональных проблем формирования СНК проведем сравнительный *анализ ее структуры и содержания*.

**I. Функциональные элементы системы
Профессиональный стандарт.**

Профстандарт – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, а *квалификация работника* – уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника [9]. Профессиональный стандарт является новой формой определения квалификации работника по сравнению с ЕТКС и ЕКС, которые продолжают действовать.

Структура профессионального стандарта содержит следующие унифицированные блоки информации [10]:

- Общие сведения.
- Описание трудовых функций, входящих в профессиональный стандарт – функциональная карта вида профессиональной деятельности.
- Характеристика обобщенных трудовых функций.

Отраслевые квалификационные требования устанавливаются, например, «Общепрофессиональными квалификационными характеристиками должностей работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях» [8] и другими (отраслевыми) документами.

Структура отраслевых квалификационных характеристик отражает следующую информацию:

- Занимаемая должность (профессия).
- Должностные обязанности.
- Уровень знаний в профессиональной области.
- Требования к квалификации.

Образовательный стандарт.

Федеральный закон [3] дает несколько иную трактовку дефиниций «стандарт» и «квалификация». *Федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС)* – совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, установленный федеральным органом управления в области образования. В свою очередь, *квалификация* – это уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности.

Кроме того закон оперирует также понятием *образовательный стандарт*, в отличие от ФГОС, устанавливаемый вузами самостоятельно.

Структура образовательного стандарта ВПО, на примере ФГОС по направлению подготовки бакалавра 080100 (38.03.01) Экономика, содержит следующие значимые в контексте данной статьи блоки информации [11]:

- Характеристика направления подготовки
- Характеристика профессиональной деятельности бакалавров.
- Требования к результатам освоения основной образовательной программы.
- Требования к структуре основных образовательных программ.
- Требования к условиям реализации основных образовательных программ.
- Оценка качества освоения основных образовательных программ.

Механизм подтверждения квалификаций.

В настоящее время такой механизм применительно к новым профессиональным стандартам детально не разработан. Однако в Распоряжении Правительства РФ [12], можно выделить ключевые элементы его структуры:

- Закон о независимой оценке профессионального уровня квалификации работников.
- Отраслевые советы развития квалификаций.
- Центры независимой оценки профессионального уровня квалификации работников;
- Центры сертификации.

Пока рано говорить о более конкретной структуре и содержании этого механизма, но уже сейчас очевидно, что в нем должны быть описаны *роль, функции и ответственность его главных элементов*: отраслевых советов, центров независимой оценки и центров сертификации.

II. Координация элементов СНК

Рассматриваемая система имеет четыре основных вида связей:

- Ключевые связи СНК.
- Функциональные связи ключевых элементов системы.
- Связи подсистемы оценки качества и сертификации.
- Связи целевой подсистемы обеспечения качества квалификаций.

Ключевые связи СНК обеспечивает координацию и управляемость всей системы за счет прямого взаимодействия между основными институциональными элементами (подсистемами) СНК. Эти связи формируют целевую функцию СНК – обеспечение качества квалификаций.

Функциональные связи ключевых элементов СНК описывают внутренне взаимодействие основных элементов системы. Качество описания внутренних связей, в свою очередь, обусловлено институциональными особенностями и природой основных элементов системы, компетенциями и целями министерств, ведомств и других разработчиков системы.

Частные цели институтов обеспечения качества квалификаций – разные, предопределенные отраслевыми родовыми особенностями, хотя и подчинены единой целевой функции обеспечения качества квалификаций. В связи с этим возникает необходимость в институциональной гармонизации описания внутренних подсистем и связей каждого из основных элементов СНК.

Связи подсистемы оценки качества и сертификации СНК описывают взаимодействия между основными элементами СНК и элементами второго уровня, направленные на выполнение критерия обеспечения качества квалификаций.

Связи целевой подсистемы (обеспечения качества квалификаций) СНК должны быть сфокусированы на ее ключевом элементе – *обеспечении качества квалификаций*, выражающем качество человеческого капитала через близкие родовые понятия «компетенция», «опыт», «способности» или «возможности» выполнить определенные трудовые функции.

III. Проблемы формирования СНК

«Несоответствие» **понятийного аппарата.** Приведем одно из определений понятия «*профессиональные компетенции специалиста*», под которыми будем понимать определенную, фиксированный момент времени совокупность профессиональных знаний, умений и навыков, выраженную в устойчивых способностях, полученную специалистом в процессе предшествующего обучения и деятельности, не требующую дополнительной переподготовки для выполнения функциональных обязанностей и оцениваемую совокупным объемом его личного дохода. Подробнее о компетентностной структуре и содержании человеческого капитала, о его роли в социально-экономическом развитии – см. работу [13].

Профессиональные компетенции – это свойства и качества личности, такие же, как и *профессиональный опыт*, рассматриваемый, с одной стороны, как процесс познания объективной действительности, основанный на практике профессиональной деятельности, а с другой – как результат этого процесса, проявленный в виде единства знаний, умений и навыков [14]. «Компетенции» и «опыт», таким образом, близкие, но не идентичные понятия, используемые одновременно в разных элементах СНК.

Нерешенными в институциональном поле остаются также следующие проблемы:

- Отсутствие «увязки» новых профстандартов с образовательными стандартами и, в связи с этим, несоответствие квалификации по «диплому» с профессиональной квалификацией.
- Невозможность формирования полного набора профессиональных компетенций, необходимых на разных этапах карьеры работника, в ограниченный промежуток времени базового обучения.
- Отсутствие действенных инструментов оценки профессиональных квалификаций и компетенций работников, а также их соответствия образовательным квалификациям.
- Нечеткое распределение роли, задач и ответственности за качество формируемых компетенций между образовательными и профессиональными организациями, работодателями, профсоюзами, организациями подтверждения квалификаций.
- Отсутствие механизма и методик оценки эффективности СНК?
- Отсутствие объективной и точной оценки времени на создание работающей версии СНК и др.

Перечень подобных вопросов пока открытый и часть из них снимается Распоряжением Правительства РФ «Об утверждении Комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 - 2016 годы» [12]. Но задача,

по нашему мнению, заключается в гармонизации подходов и разработке единой концепции построения СНК в России с учетом как отечественного, так и зарубежного опыта.

IV. Рекомендации по формированию нового механизма подтверждения квалификаций.

Отраслевые советы развития квалификаций, по нашему мнению, должны стать основными разработчиками профстандартов и квалификационных требований к профессиям рабочих, должностям руководителей, специалистов и служащих нового поколения. Разработка и согласование стандартов должна осуществляться под эгидой Минтруда РФ во взаимодействии с Минобрнауки РФ, другими заинтересованными министерствами и ведомствами, а также организациями профессиональных сообществ, гильдий, союзов промышленников и работодателей, профессиональных союзов.

Основным результатом работы отраслевых советов должны стать утвержденные, соответствующие мировому уровню профстандарты *по всей номенклатуре профессий и должностей*.

Отраслевые советы должны также своевременно разрабатывать:

- рекомендации по совершенствованию образовательных стандартов;
- методики независимой оценки (аттестации) профессионального уровня квалификации работников в контексте профессиональных стандартов нового поколения;
- методики и процедуры сертификации деятельности в области применения профессиональных стандартов нового поколения;
- рекомендации по нострификации (признанию) уровня квалификаций, полученным по результатам обучения по образовательным стандартам «старых» поколений.

Центры независимой оценки профессионального уровня квалификации работников должны в соответствии с принятыми отраслевыми советами правилами оценки:

- организовать работу по аттестации работников своими силами;
- оказывать содействие образовательным организациям в вопросах оценки качества образования, а также в оценке соответствия образовательной и профессиональной квалификаций;
- оказывать содействие работодателям по организации корпоративных центров оценки, принимать в их работе активное участие.

Центры сертификации должны в соответствии с принятыми отраслевыми советами правилами сертификации и действующими требованиями стандартов менеджмента качества обеспечить независимую экспертизу деятельности: центров оценки квалификаций и образовательных организаций.

Необходимо особо отметить, что *независимая оценка и сертификация* в области профессиональных стандартов, осуществляемая центрами независимой оценки и сертификации *может быть организована в трех вариантах*:

- 1) *На добровольной основе*, в дополнение к существующим ведомственным процедурам оценки (аттестации, аккредитации) и сертификации.
- 2) *На обязательной основе*. В этом случае ведомственные процедуры оценки и сертификации могут не применяться или применяться на добровольной основе.
- 3) *Оба механизма оценки и сертификации* (как независимые, так и ведомственные) *применяются в обязательном порядке*.

На практике чаще используется первый вариант; второй часто противоречит отраслевым интересам, компетенции и ответственности; третий не эффективен с точки зрения работодателя в части привлечения дополнительных ресурсов и использования времени.

В любом случае, для эффективного применения выбранного механизма оценки и сертификации в области профессиональных стандартов должны быть созданы соответствующие институциональные условия.

Библиографический список

1. Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 № 467-р) [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://base.garant.ru/70350078/#block_100000 (дата обращения: 19.08.2014).
2. Указ Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения: 19.08.2014).
3. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165984;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.7342112747436133;from=148547-1820> (дата обращения: 19.08.2014).
4. Путин В. В. Вступительное слово на совещании по вопросу разработки профессиональных стандартов 10 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=3PBbbXqXo2s (дата обращения: 19.08.2014).
5. Документы Минтруда РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/payment/57> (дата обращения: 19.08.2014).
6. Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92907/ (дата обращения: 19.08.2014).
7. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_97378/ (дата обращения: 19.08.2014).
8. Общеотраслевые квалификационные характеристики должностей работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_97378/ (дата обращения: 19.08.2014).
9. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164929;div=LAW;rnd=0.08894058469703514> (дата обращения: 20.08.2014).
10. Приказ Минтруда России №147н от 12 апреля 2013 г. «Об утверждении Макета профессионального стандарта» [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/47/sa_ve_all_as_zip (дата обращения: 20.08.2014).
11. Приказ Министерства образования и науки РФ от 21 декабря 2009 г. № 747 «Об утверждении и введении в действие Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 080100 экономика (квалификация (степень) «бакалавр»)». [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_09/m747.html
12. Распоряжение Правительства РФ №487-р от 31 марта 2014 г. «Об утверждении Комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 - 2016 годы». [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/government/132> (дата обращения: 20.08.2014).
13. Смольянинов Н. Е., Матягина Т. В. Систематизация подходов к трактовке категории «человеческий капитал» // Профессиональное образование и рынок труда: Материалы научной конференции. [Электронный ресурс]. / Научный электронный архив Российской академии естествознания, 2014. URL: <http://econf.rae.ru/article/8376> (дата обращения: 20.08.2014).
14. Конюхов Н. И. Прикладные аспекты современной психологии: термины, законы, концепции, методы. / Н. И. Конюхов Энциклопедия/. – М., 1992.