

# ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ

УДК 378

А. Н. Лейбович

## МЕТОДОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА РАЗРАБОТКИ И ПРИМЕНЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ

*Аннотация.* В статье рассматриваются современное состояние исследований в области формирования новой системы квалификаций, процессы и результаты разработки отдельных элементов этой системы и их влияние на развитие профессионального образования. Научной основой решения поставленных задач является методология системного анализа сфер труда и образования.

Автор акцентирует внимание на новом подходе, согласно которому вместо углубленного анализа отдельных специальностей используется комплексный анализ целостных и завершенных трудовых процессов. Данный подход получил развитие в методических схемах формирования национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов.

К основным итогам работы относятся определение функций и задач новой системы квалификаций, выбор методического инструментария ее формирования; анализ состояния и ближайших задач государственной политики в этом вопросе.

Результаты исследования направлены на практическое применение в ходе модернизации российского профессионального образования всех уровней. Предложена необходимая методологическая основа для построения новой структуры системы профессионального образования, нового поколения образовательных программ, прежде всего программ, ориентированных на кадровое обеспечение современной российской экономики.

Обоснована необходимость объединить методические подходы, используемые в трудовой и образовательной сферах, на новой методологической основе. Введение новой системы квалификаций должно сочетаться с изменениями в механизмах оценки результатов обучения. Следует также совершенствовать правовую базу российской системы профессионального образования, которая пока не способствует укреплению связей профессионального образования и экономики.

*Ключевые слова:* квалификация; профессиональный стандарт; профессиональное образование; качество образования.

*Abstract.* The paper looks at the current research in the field of the new qualification system development, procedures and outcomes of devising its elements and

their influence on vocational training development. The author takes the methodology of the system analysis in the labor and training spheres as the scientific basis for solving the above problems.

The main emphasis is on the new approach, which provides the comprehensive analysis of the integrated and complete labor process instead of the in-depth analysis of separate specialties. The above approach was developed and applied in the methodological schemes for creating the national qualification framework and professional standards.

The research findings include defining the functions and goals of the new qualification system; methodology tools for its formation; current analysis and immediate tasks of the state policy concerning the given sphere.

The research is aimed at the practical application of the Russian vocational training at all levels in the course of modernization. The necessary methodology basis is given for devising a new structure of vocational training system, as well as the new generation of educational programs meant to meet the demand for the personnel in the modern Russian economy.

The necessity of integrating the approach to labor and training on a new methodological basis is substantiated. The introduction of the new qualification framework should correspond with the changes in the assessment mechanism of training outcomes. The existing legal base of the Russian system of vocational training, unable to correlate the vocational training and economy, should be further developed.

*Index terms:* qualifications, professional standards, vocational training, training quality.

Коренные изменения в социально-экономической сфере, происшедшие в России после 1992 г., в значительной мере затронули систему профессионального образования и почти не коснулись системы квалификаций. Так, например, за последние годы была проведена коренная реформа профессий начального профессионального образования (НПО): 1200 включенных в тарифно-квалификационные справочники профессий, по которым велась подготовка рабочих, были заменены менее чем 300 профессий широкого профиля (которые сгруппированы примерно в 60 направлений подготовки, единые с направлениями высшего и среднего профессионального образования).

Фактически был создан прецедент интеграции отдельных узких квалификаций в более крупные единицы-профессии НПО (до этого времени профессий НПО не существовало, подготовка велась по отдельным узким позициям тарифно-квалификационного справочника). Созданы предпосылки для существенного сокращения в ближайшей перспективе количества образовательных стандартов НПО и СПО – до нескольких десятков. Од-

нако задачу формирования для этих профессий современных профессиональных стандартов (или хотя бы полноценных профессиональных характеристик) еще предстоит решать совместно с объединениями работодателей и заинтересованными государственными ведомствами.

В 1993 г. в высшей школе впервые была введена подготовка бакалавров и магистров. С 2011 г. двухуровневая подготовка стала основной. Между тем на языке профессиональных квалификаций она пока не предъявлена рынку труда. Так называемые квалификации по образованию – бакалавр и магистр – не имеют систематического описания для различных видов экономической деятельности и не прозрачны для работодателей.

Эти и ряд других возможных примеров показывают, что развитие национальной системы квалификаций (НСК) существенно отстает не только от запросов экономики, но и от требований реформы профессионального образования. НСК представляет собой систему описания профессиональных квалификаций, ориентированную на различные уровни взаимодействия системы профессионального образования с рынком труда (политический уровень, уровень организаций и граждан). Социально-экономический смысл НСК определяется тем, что через нее рынок труда дает сигнал о своих обобщенных требованиях к человеческим ресурсам. В свою очередь, это ориентир для системы образования, которая должна предложить гражданам эффективные образовательные траектории для соответствия этим требованиям.

Таким образом, НСК является мостом, соединяющим систему профессионального образования с рынком труда. Несмотря на то, что целостная государственная политика в развитии НСК сегодня только формируется, уже сделаны отдельные достаточно серьезные шаги. Этому способствовали несколько факторов: Болонский и Копенгагенский процессы, инициативы объединений работодателей, инициатива Минобрнауки.

В связи с Болонским процессом и подписанием Соглашения между Минобрнауки и Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) была проведена деятельность по созданию Национальной рамки квалификаций (НРК), уже с учетом европейского опыта и с участием представителей крупных объединений работодателей и корпораций. Методологической базой НРК является разработанная ФИРО система дескрипторов, характеристик квалификационных уровней и преемственных образовательных траекторий для каждого уровня. Выполненная ра-

бота позволяет перейти к методологическому обоснованию как системы профессиональных, так и системы образовательных стандартов профессионального образования четвертого поколения.

В контексте новой философии управления образованием, которая в большинстве стран именуется «концепция образования в течение всей жизни», «непрерывное образование» и т. п., важное значение имеет переход от управления профессиями и специальностями к управлению образовательными программами и квалификациями. Для этого нужна прежде всего принципиально новая система классификации, охватывающая все типы и виды программ, включая программы дополнительного образования, которые резко увеличивают свою долю в условиях модернизации экономики.

На уровне отдельных областей профессиональной деятельности за последние несколько лет в профессиональном сообществе сформирована новая парадигма управления качеством подготовки специалистов, основанная на профессиональных стандартах как более современной форме формализованного описания профессиональной деятельности [1, 2, 4]. Профессиональные стандарты имеют ряд существенных отличий от других способов описания требований к специалисту.

Во-первых, они позволяют систематически раскрыть профессиональную деятельность специалистов, связанных общей технологической задачей (исследования, производства, проектирования, обслуживания и т. п.), в соответствии со структурой целостного технологического процесса и преемственностью деятельности на различных квалификационных уровнях (например, на уровнях рабочего, техника, инженера и управленца).

Во-вторых, представленная в них структура описания предусматривает использование современной конструкции в виде сочетания требований к знаниям, умениям и компетенциям, профессиональному опыту, что позволяет обеспечить преемственность профессиональных стандартов, положений НРК, с одной стороны, и образовательных стандартов и программ – с другой.

В-третьих, профессиональные стандарты дают возможность выделить сертифицируемые виды профессиональной деятельности, в которых особенно заинтересован работодатель, и таким образом сфокусировать задачу независимой оценки и сертификации квалификаций на ограниченном поле существенных характеристик. Эти и некоторые другие осо-

бенности профессиональных стандартов делают их чрезвычайно полезными элементами НСК, связывающими сферы труда и профессиональной подготовки.

Следует отметить, что для координирования задач образования с требованиями рынка труда в мире используются две основные модели:

1) в начале цепочки стоят профессиональные стандарты, на базе которых разрабатываются образовательные стандарты, программы обучения и т. д.;

2) при отсутствии профессиональных стандартов (Германия, Дания) работодателей активно привлекают к разработке образовательных стандартов и программ. Таким образом, последние также могут рассматриваться как носители описаний профессиональных квалификаций, если включают раздел, посвященный планируемому результату обучения (что имеет место в России). Это дает основания рассматривать образовательные программы, получившие признание, одновременно и как элементы НСК.

Названные модели не противоречат друг другу и могут использоваться параллельно, особенно в период перехода от советской системы квалификаций к перспективной, ориентированной на рыночные механизмы модернизации. Для различных экономических кластеров и уровней профессионального образования может использоваться преимущественно одна из моделей. Каждая модель нуждается в научно-методическом и организационном обеспечении.

Для формирования системы профессиональных стандартов созданы необходимые научно-методические и организационные инструменты:

- основные принципы разработки профессиональных стандартов;
- модель (макет) профессионального стандарта;
- положение о профессиональном стандарте;
- методика разработки;
- программы подготовки экспертов-разработчиков;
- процедуры рассмотрения и утверждения в общественно-профессиональном формате.

На этой основе крупными объединениями работодателей и промышленными компаниями уже подготовлены и прошли экспертизу более 60 профессиональных стандартов. Значительно больше стандартов находится в разработке. Таким образом, механизм функционирует [3]. Однако большая часть вопросов остаются пока нерешенными. Перечислим направления работы, требующие совершенствования.

*Подготовка экспертов.* Организаций, готовых взять на себя ответственность за разработку профессиональных стандартов (фактически это создание новой системы квалификаций в конкретной области профессиональной деятельности), не так много. Мало специалистов, которые могут выполнить или организовать эту работу на должном уровне. Отсюда следует первейшая задача для ведущих вузов и Института повышения квалификации – проводить соответствующее обучение. Фактически нужно наладить подготовку методистов сразу нескольких направлений (по разработке профессиональных стандартов, образовательных стандартов, образовательных программ, внедрению систем оценки качества профессионального образования). В настоящее время нет системы такой подготовки и нет реестра подготовленных специалистов. В результате работодатели нередко привлекают непрофессионалов, которые порой заводят разработки в тупик и дают работодателям негативный опыт.

*Внедрение.* Четкая позиция государства в этой области пока не сформирована. Так, например, задания Правительства и Президента по разработке профстандартов не подкреплены прозрачными механизмами их применения в системе профессионального образования. Единственным документом, на который можно ориентироваться, является Соглашение между Министерством образования и науки и Российским союзом промышленников и предпринимателей. Этого явно недостаточно. Такая ситуация демотивирует объединения работодателей и саморегулируемые организации, что ведет к низким темпам обновления системы квалификаций в отраслях. Здесь требуются не только отдельный положительный опыт, но и системные решения.

*Политика.* Важным вопросом является оптимальный механизм легализации профстандартов. Например, Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) утверждаются на государственном уровне. Это необходимо, поскольку они служат базой для выделения бюджетных средств образовательным учреждениям. Обратная сторона – сложность и длительные сроки обновления. Профстандарты задуманы как гибкие инструменты развития национальной системы квалификаций, обновляемые синхронно или с опережением модернизации экономики. Профстандарты не связаны с выделением бюджетных средств. Для обеспечения их гибкости нет необходимости создавать систему их обязательного утверждения на государственном уровне – достаточно ввести систему государственной регистрации при сохранении общественно-професси-

ональных процедур разработки и экспертизы. Нецелесообразно также финансировать разработку профстандартов из госбюджета (за исключением секторов с преобладающим госучастием, таких как сфера образования или соцобеспечения), так как при этом потеряется прозрачность мотивов инициаторов разработки профстандартов.

*Связь НСК и ФГОС.* Вызывает некоторые сомнения односторонний подход к внедрению профстандартов в систему образования, чаще всего обсуждаемому в экспертном сообществе. Представляется рациональным и несколько иной взгляд, согласно которому требования профстандартов прежде всего реализовывались бы в программах дополнительного профессионального образования, в вариативной части основных образовательных программ НПО, СПО и ВПО и лишь потом, при необходимости, отражались в ФГОС. Однако и для этого нужны соответствующие процедуры и регламенты. В целом необходимо разрабатывать оба подхода.

Национальную рамку квалификаций следует, напротив, активно использовать в ходе создания новых ФГОС профессионального образования и разработки примерных профессиональных образовательных программ. В настоящее время есть все предпосылки для интеграции методического и терминологического аппарата в этой сфере. Федеральный институт развития образования начал эту работу и при поддержке Минобрнауки может завершить ее в течение 2012–2013 гг.

Наконец, следует проанализировать, как формирование НСК может сказаться на методологических подходах к ФГОС. По мере появления профстандартов ФГОС могут стать более унифицированными и рамочными. Поскольку результаты профессионального образования в части профессиональных компетенций четко фиксируются в профстандартах, а общие компетенции фиксируются в НРК, можно пересмотреть задачи ФГОС профессионального образования и существенно сократить их количество (требования к условиям и структуре программ также могут быть унифицированы).

Например, уже сегодня не вызывает принципиальных трудностей создание системы формирования ФГОС начального и среднего профессионального образования не по отдельным профессиям и специальностям (сотни ФГОС), а по направлениям подготовки (не более 60 ФГОС каждого уровня). В перспективе, с введением нового закона «Об образовании», целесообразна интеграция ФГОС для образовательных программ НПО и СПО. Таким образом, при разработке ФГОС четвертого поколения мож-

но говорить примерно о пятидесяти ФГОС. Соответственно, акцент будет сделан на развитие современных образовательных программ, которые могут меняться, ориентируясь на наиболее передовые технологии и трудовые процессы, подтягивая за собой рынок профессионального образования в целом.

Все эти аспекты необходимо учесть при разработке методологии ФГОС четвертого поколения, начать работу над которой имеет смысл уже с 2012 г., чтобы избежать цейтнота, который имел место в последние два года.

*Прогнозирование.* В настоящее время много внимания уделяется вопросам прогнозирования потребностей рынка труда в кадрах определенных профессий и специальностей. Желание предвидеть запросы работодателей вполне понятно. Насколько достоверными окажутся результаты такого прогноза, покажет время – во всяком случае, других доказательств эффективности тех или иных методик прогнозирования пока не существует.

Однако мы часто упускаем из вида другой аспект, имеющий более фундаментальные основания: прогноз изменений содержания профессиональных квалификаций в соответствии с перспективами развития современных технологий. Такой прогноз имеет вполне объективные основы для всех развитых и развивающихся рынков, носит глобальный характер и может быть реально верифицирован на базе не только российских, но и зарубежных исследований. На его основе можно моделировать и жизненный цикл отдельных профессий и специальностей, а это и есть прогноз развития НСК.

Обязательной составной частью НСК являются механизмы оценки и признания квалификаций. Недостаточно сформировать современную систему квалификаций и адекватные образовательные программы. Важно сориентировать на ее активное применение основных игроков в сфере профессионального образования: органы управления, руководителей образовательных учреждений, работодателей, граждан. Для этого необходимо сделать прозрачной, вызывающей доверие (во многом утраченное за последние годы) связь между системой квалификаций и носителями квалификаций – выпускниками различных образовательных программ.

В соответствии с законом «Об образовании» каждый выпускник программ профессионального образования должен подтвердить свой образовательный уровень и/или квалификацию. Идея о разделении этих двух оценок (по формату, требованиям и процедурам) в системе образования существует давно. Сейчас созданы необходимые условия для ее по-



степенной реализации. Некоторые подходы, разработанные в этой части ФИРО по заданию Рособнадзора и Минобрнауки, уже поддержаны на политическом уровне (например, материалы по формированию системы независимой оценки квалификаций). Другие направления пока находятся в стадии разработок, общественного обсуждения и т. п. Концепция общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО), которая была разработана ФИРО несколько лет назад и получила одобрение Общественного совета Рособнадзора, в целом учитывала указанные факторы. В то же время целесообразно вернуться к этому материалу, переосмыслить его с учетом новых ФГОС, новых политических задач в сфере модернизации экономики и профессионального образования с тем, чтобы затем ускорить его внедрение.

Создавая современную российскую систему квалификаций, необходимо избегать национальной замкнутости и синдрома «изобретения велосипеда». Для этого следует анализировать эффективную практику по созданию профессиональных стандартов, образовательных программ, систем оценки квалификаций как у нас в стране, так и за рубежом, в том числе опыт наших ближайших партнеров по СНГ, где нередко реализуются интересные проекты и разработки при участии авторитетных международных организаций. Такой подход позволит экономить время и ресурсы.

Кроме того, учреждаемые в нашей стране форматы и процедуры, связанные с системой квалификаций, профессиональным образованием и оценкой результатов, должны быть достаточно гибкими для того, чтобы интегрировать эффективный опыт, независимо от его происхождения. Например, целесообразно рассматривать зарубежные профессиональные стандарты или системы профессионального признания (аудиторов инженеров и т. п.) и использовать эти практики на территории Российской Федерации, если они в целом отвечают нашим интересам в области развития человеческих ресурсов.