



А.Н. ЛЕЙБОВИЧ, член-корреспондент РАО, д-р пед. наук, профессор,
Генеральный директор Национального агентства развития квалификаций
Российского союза промышленников и предпринимателей, г. Москва
e-mail: lan2@firo.ru

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА И СЕРТИФИКАЦИЯ КВАЛИФИКАЦИЙ: ПЕРЕХОД ОТ МОДЕЛИ К ПРАКТИКЕ

В статье рассмотрены проблемы формирования системы независимой оценки и сертификации квалификаций в России, в частности, на основе сравнительно-сопоставительного анализа действующих отраслевых и региональных систем сертификации, а также результатов моделирования, раскрыты основные подходы по развитию нормативной правовой базы, формированию организационной структуры и обеспечению информационной поддержки системы сертификации профессиональных квалификаций.

The article deals with the problem of the formation of a system of independent assessment and certification of qualifications in Russia, in particular on the basis of comparative analysis of existing branch and regional certification systems, as well as the simulation results revealed the main approaches for the development of the legal and regulatory base, the formation of organizational structure and ensuring information support of the system of certification of professional qualifications.

Одним из наиболее актуальных и острых вопросов, которые обсуждаются сегодня в образовательном сообществе и в различных предпринимательских объединениях, является вопрос создания и внедрения новой национальной системы квалификаций, основанной на современных профессиональных стандартах и независимой процедуре оценки и признания квалификаций работников.

В этой статье мы уделим особое внимание именно проблеме формирования независимой оценки и сертификации квалификаций, пользующейся доверием рынка труда. Эта тема важна также и для самой системы образования, в которой сосредоточена большая часть занятых в социальной сфере и для которой уже разработано несколько важных профессиональных стандартов преподавательского состава.

Надо сказать, что в нормативно-правовой базе, которая сейчас формируется для этой сферы, обычно используется более короткий термин: «сертификация квалификаций». Мы, наверное, тоже можем и будем пользоваться этим термином, но должны при этом помнить о том, что сама сертификация — это в конечном итоге сложный процесс, который включает целый ряд этапов, важнейшим

из которых является, собственно, оценка квалификаций.

Независимая оценка квалификаций не является принципиально новым событием для нашей страны. Существуют различные инициативные практики в бизнес-сообществе, которые успешно функционируют уже не один год.

Национальное агентство развития квалификаций РСПП, в соответствии с теми поручениями и тем мандатом, который у него имеется от Министерства труда и социальной защиты РФ, от Министерства образования и науки РФ, РСПП ведет работы по мониторингу лучших практик сертификации квалификаций. По результатам такого мониторинга мы смогли увидеть достаточно интересную картину этого процесса в Российской Федерации.

Обобщение лучших практик организации отраслевых (региональных) систем сертификации квалификаций проводилось по результатам опроса представителей отрасли (области профессиональной деятельности), основной задачей которого была оценка эффективности применяемых практик организации и функционирования систем сертификации квалификаций.

В опросе приняли участие 107 представителей отраслей, пред-

ставляющие малый, средний и крупный бизнес в различных секторах экономики (12%, 32% и 56% соответственно), среди которых 89% используют оценку и сертификацию персонала, что говорит о высоком потенциале развития систем оценки и сертификации квалификаций в России. Около 80% опрошенных предприятий реализуют оценку персонала на основе документов корпоративного уровня, из них 48% одновременно используют документы общероссийского уровня.

Результаты проведенного анализа показали: практика оценки персонала наиболее распространена для компаний с высокой степенью наукоемкости производства и высоким уровнем дифференциации профессионально-квалификационных особенностей рабочих мест. Кроме того, проведение оценки персонала наиболее характерно для предприятий с низкой степенью монополизации производственной сферы.

В свою очередь, формирование систем сертификации квалификаций выстраивается в настоящее время в двух направлениях: региональном и отраслевом. Первое направление наиболее востребовано для оценки и сертификации представителей рабочих профессий, относящихся к строительной



рис. 1

сфере, а также к сфере услуг и торговли (Академия КНАУФ СНГ, ГБОУ дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов Центр профессионального образования Самарской области, ГУ ЦРПО Забайкальского края). Федеральными округами, где наиболее востребованы данные процедуры, являются Приволжский федеральный округ (27%), Северо-Западный федеральный округ (18%) и Сибирский федеральный округ (27%).

Целевой аудиторией второго направления являются специалисты средней и высшей категории, а отраслями/областями профессиональной деятельности, где наиболее востребованы процедуры оценки и сертификации данных категорий, являются сварочная отрасль и сфера аудита, оценки, экспертизы и консалтинга («Национальное Агентство Контроля Сварки», Общероссийское межотраслевое объединение работодателей аудиторских, оценочных, экспертных и консалтинговых организаций). Помимо перечисленных направлений, в стране реализуется оценка и сертификация квалификаций в соответствии с международными стандартами, к числу которых относятся «Международный Сертификационный Центр», Ассоциация по сертификации «Русский Регистр», Ассоциация управления проектами «СОВНЕТ» и др.

Количество соискателей, прошедших процедуры оценки за последние три года, составило 324 500 человек (результаты на

сентябрь 2013 г.), из них получили сертификат 275 000. Результаты проведенных процедур высоко востребованы на рынке: учитываются при трудоустройстве, переводе на должность и формировании программ обучения.

Можно заключить, что в рамках региональных систем оценки и сертификации квалификаций инициаторами создания центров являются преимущественно областные торгово-промышленные палаты, отраслевые объединения работодателей, региональные отделения общероссийских объединений работодателей, некоммерческие партнерства и образовательные учреждения профессионального образования. Необходимо отметить, что при реализации процедур оценки и сертификации принимают участие все заинтересованные стороны, являясь основными партнерами созданных центров, в том числе: органы исполнительной власти, профессиональные ассоциации, представители системы профессионального образования и др.

То есть слухи о том, что система независимой оценки квалификаций вообще незнакома и только-только зарождается в ряде секторов, мягко говоря, преувеличены. Существует довольно много активных участников этого процесса. Но сейчас мы переживаем принципиально новый этап, когда мы вводим весь процесс системы независимой оценки квалификаций и сертификации результатов этой оценки в нормативно-правовое русло.

Дело в том, что для профессиональных стандартов правовая рамка уже создана через соответствующие изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации, в Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации», в ряде других нормативно-правовых документов. Несмотря на то, что линия профессиональных стандартов в нормативно-правовой базе полностью не завершена и будет развиваться, тем не менее, есть основа, с которой можно работать, и на этой основе строится вся деятельность и Министерства труда и социального развития Российской Федерации, и Российского союза промышленников и предпринимателей, Объединений работодателей, Министерства образования и науки Российской Федерации по созданию и внедрению профессиональных стандартов. Сегодня этот процесс идет довольно активно и та, условная, с нашей точки зрения, цифра — 800 профессиональных стандартов, — которая была обозначена в известном Указе Президента Российской Федерации, эта цифра уже в ближайшее время будет достигнута. Понятно, что реальное количество профессиональных стандартов, которое необходимо Российской Федерации, определит сама жизнь, сама практика, сами участники этого процесса в отраслях. Но, тем не менее, существует уже сегодня определенный массив профессиональных стандартов, которые должны быть реально использованы на практике. Использование профессиональных стандартов на практике предполагает не только использование этих документов в сфере труда, например, при определении конкретных трудовых функций сотрудников или при определении политики в области оплаты труда, в области найма рабочей силы, но и в сфере образования, при формировании образовательных стандартов, образовательных программ.

Для того, чтобы реально профессиональные стандарты заработали, нам нужно иметь понятный и пользующийся доверием механизм, позволяющий определить, действительно ли тот или иной потенциальный или уже действующий сотрудник обладает соответствующей квалификацией

в соответствии с профессиональными стандартами.

Этот механизм предполагается построить на базе той модели сертификации, которая была сформирована в предшествующие два года. Первоначально эти идеи были разработаны и предложены в Российском союзе промышленников и предпринимателей, далее они развивались, были апробированы в ряде проектов, поддержанных Министерством образования и науки Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Сегодня фактически уже есть методология, которая может быть заложена в основу соответствующего законодательства. Есть соответствующие поручения и Президента РФ, и Правительства РФ по введению этого законодательства в самое ближайшее время. Мы исходим из того, что это будет реально принято в виде Федерального закона в первом полугодии 2015 года. Тем не менее, уже сейчас есть достаточно четкое представление о том, какие механизмы, какие инструменты будут определены в федеральном законодательстве в части формирования системы независимой оценки и сертификации квалификаций. Над этим работает Министерство труда и социального развития РФ при активном участии недавно сформированного Национального совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям.

Ниже мы постараемся дать некоторое общее представление о том, как сейчас предполагается строить это законодательство. Это важно для того, чтобы все участники этого процесса, работающие в конкретных областях профессиональной деятельности, могли выстраивать свою политику с учетом ведущих принципов формирования системы сертификации квалификаций.

Нужно сказать, что у будущего Федерального закона, посвященного системе сертификации квалификаций, безусловно, будет непростая судьба, поскольку этот вопрос затрагивает многие интересы и в сфере труда, и в сфере образования, и в социально-экономической сфере России в целом. Здесь достаточно активно

представляют свои интересы не только объединения работодателей, но и профессиональные сообщества, профессиональные союзы, государственные органы власти.

Обычно, когда мы вводим какие-то новые социально-экономические инструменты в наш оборот через законодательство, есть два основных пути решения этого вопроса. Первый путь — это создание абсолютно нового федерального закона, который рассматривает тот или иной сюжет комплексно и объединяет все основные нормы в рамках одного документа. Это, безусловно, хороший подход, за исключением тех ситуаций, когда уже существует в различных сферах развитое законодательство и подобные принципиально новые законы всегда более сложны в плане процедур и сроков принятия. Второй путь, который тоже часто используется, — это путь внесения изменений и дополнений в уже существующие законодательные акты, которые в той или иной мере затрагивают интересующую нас тему.

На сегодняшний день есть тенденция к использованию второго варианта.

Проект федерального закона, который посвящен вопросам сертификации квалификаций, затрагивает несколько очень важных фундаментальных федеральных законодательных актов. Это, прежде всего, Трудовой кодекс РФ, а также Налоговый кодекс РФ, Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный Закон «Об объединениях работодателей», Федеральный Закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

Главный сюжет затрагивает Трудовой кодекс Российской Федерации. Во-первых, предполагается, что в нем будет отдельная статья, посвященная вопросам сертификации квалификаций, и, кроме того, будет достаточно четко прописано, чем принципиально сертификация квалификаций отличается от аттестации работников. Аттестация — это достаточно старый инструмент, широко используемый в экономике, особенно в промышленных

секторах с «советскими» традициями. И, безусловно, понимая, что мы создаем принципиально новую процедуру, которая существенно отличается от аттестации, тем не менее, эти различия должны быть четко определены на уровне законодательства. Поэтому вторая часть существенных изменений в Трудовом кодексе Российской Федерации как раз и касается вопросов аттестации. Дело в том, что ранее аттестация в Трудовом кодексе была прописана очень схематично и не было достаточно подробных и детальных статей Трудового кодекса, которые раскрывали механизм аттестации, процедуры, цели, задачи и так далее. С введением в Трудовой кодекс таких понятий, как профессиональные стандарты и сертификация квалификаций, необходимо раскрыть смысл и особенности каждой из этих двух процедур — процедуры аттестации и процедуры сертификации.

Главная особенность процедуры аттестации состоит в том, что ее проводит конкретный работодатель для своего собственного персонала. И порядок проведения аттестации, как правило, регулируется должностной инструкцией, трудовым договором, а также коллективным договором. Фактически это локальные акты, и они могут быть специфичны для каждого конкретного предприятия, для каждой конкретной организации.

В случае, когда мы имеем дело с сертификацией квалификаций, эта процедура является независимой и от конкретного работодателя, где работает сотрудник, и, естественно, от любых иных третьих лиц. Другое дело, что критерии, показатели, в целом содержательная основа в процедурах аттестации и сертификации может как совпадать в каких-то элементах, так и существенно различаться. Если мы говорим о процедурах сертификации квалификаций, то основой является профессиональный стандарт. Профессиональный стандарт — документ, который определяется профессиональным сообществом, Объединением работодателей, утверждается в установленном порядке Министерством труда и социального развития Российской Федерации, регистрируется Минюстом Рос-

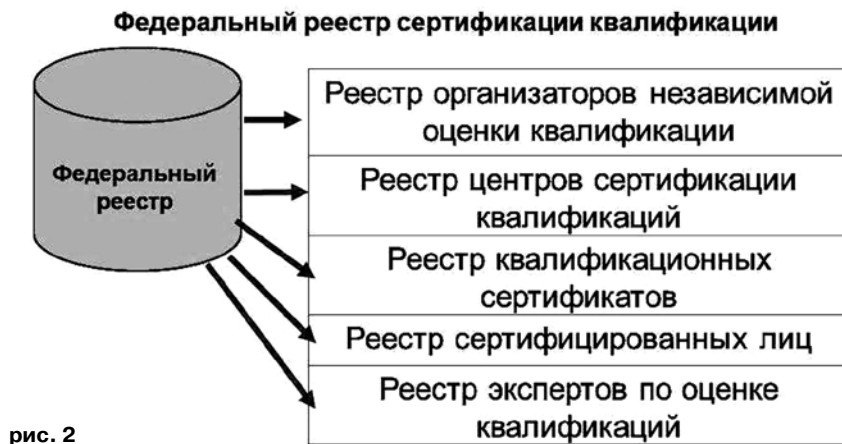


рис. 2

сии. То есть, это, по сути дела, нормативный акт федерального уровня, и он содержит все основные характеристики определенного вида профессиональной деятельности. Другое дело, что на конкретном предприятии, когда речь идет об организации конкретных трудовых процессов, могут, должны и по факту используются свои собственные специфические требования к квалификации сотрудников. Эти требования обычно прописываются в трудовом договоре и являются конкретным функционалом конкретного сотрудника на конкретном рабочем месте. Поэтому содержательная основа аттестации всегда имеет и несет очень серьезный отпечаток конкретных требований предприятия.

Профессиональный стандарт имеет достаточно общую основу, которая характерна для большой группы предприятий отрасли, для определенной группы технологических процессов, имеет достаточно серьезную корреляцию с аналогичными зарубежными стандартами (в современной экономике по-другому нельзя).

С другой стороны, мы можем исходить из того, что в ходе внутренних процедур аттестации также можно использовать профессиональные стандарты. И мы надеемся, что часто так и будет происходить, что конкретные предприятия будут опираться на профессиональные стандарты, естественно, внося какие-то свои дополнения и изменения. Но это не новая для нас ситуация. Когда мы работали, а, собственно, и сейчас мы во многом продолжаем работать по тарифно-квалифи-

кационным справочникам, мы помним, что квалификационные характеристики тоже являлись, в общем-то, сквозным документом, который разрабатывался на уровне отрасли и который в дальнейшем мог быть дополнен, уточнен на конкретном предприятии. В этом смысле профессиональные стандарты приходят на смену старым квалификационным характеристикам не только по содержанию, но и по их месту в процессах управления трудовыми процессами.

Таким образом, главное отличие аттестации и сертификации квалификаций состоит в том, что в одном случае мы имеем внутреннюю процедуру, в другом — внешнюю; в одном случае мы имеем процедуру, полностью зависящую от конкретного работодателя, конкретного предприятия и так, собственно, и должно быть, потому что решается внутренняя задача предприятия, во втором случае мы имеем процедуру, которая основана на объективных, независимых от конкретного работодателя профессиональных стандартах, которые принимаются фактически как нормативный акт федерального уровня.

Существует и ряд других отличий. В соответствии с проектом готовящегося закона, сертификацию квалификаций могут проходить различные группы соискателей.

Прежде всего, это работники компаний, предприятий, которые могут проходить сертификацию квалификаций. Они могут делать это самостоятельно, если у них есть желание подтвердить свою квалификацию и получить документ, который они в дальнейшем

могут использовать при своем трудоустройстве. Также они могут проходить сертификацию квалификаций и по инициативе работодателя и, в принципе, мы допускаем, что в трудовом договоре и в коллективном договоре могут быть определены условия, при которых работодатель может направить сотрудника на сертификацию квалификации, в каких случаях работник вправе отказаться от этой процедуры и так далее.

Вторая группа соискателей, которые, безусловно, могут проходить и, вероятно, будут проходить независимую оценку квалификаций — это те безработные, незанятые граждане, которые просто хотят определить свои возможности, свой потенциал для того, чтобы найти подходящее и достойное место работы.

Это важная задача, поскольку сейчас трудоустройство безработных граждан, незанятого населения основывается на достаточно общих и, как правило, уже устаревших представлениях об их квалификации, которые вытекают из дипломов об образовании, из документов, полученных многие годы назад и мало что говорящих о реальной квалификации человека. Возможность подтвердить в авторитетном органе свою квалификацию является, безусловно, важным элементом процесса трудоустройства и поиска работы. Это важно не только для российских граждан, но и для трудовых мигрантов самых разных квалификационных уровней, а также привлекающих их компаний.

Третья группа потенциальных соискателей — это граждане, которые, во-первых, планируют свою профессиональную карьеру, планируют выбор той или иной образовательной программы в целях получения профессиональной квалификации и которые самостоятельно готовы нести ответственность за свою квалификацию. Сюда попадает большая группа фрилансеров, а также те граждане, которые планируют найти работу вне пределов Российской Федерации.

Наконец, четвертая группа соискателей — это выпускники и обучающиеся образовательных организаций. В системе образования ведется большая работа по адап-

тации образовательных стандартов, образовательных программ к профессиональным стандартам. Безусловно, не обязательно все без исключения программы должны ориентироваться целиком на профессиональные стандарты. Образование — это более широкая сфера, чем просто задача подготовки квалифицированных кадров для рынка труда. Тем не менее, задача подготовки кадров является важной задачей сферы образования. И, безусловно, большая часть программ — профессиональные образовательные программы и программы профессионального обучения должны приводить к получению выпускниками определенных профессиональных квалификаций. Это, кроме того, что выпускники получают определенный образовательный ценз, получают дипломы об образовании, безусловно, очень важно. Академическая составляющая тоже является очень важной частью образовательной программы. Но если заявляется, что образовательная программа ведет к получению профессиональной квалификации, то этот факт необходимо проверить и подтвердить.

Это важно всем участникам образовательного процесса. Для выпускника образовательной организации — потому, что это открывает ему дорогу на рынок труда без каких-то дополнительных дорогостоящих мероприятий по обучению, переобучению, что позволяет сокращать сроки найма с определенным испытательным периодом и так далее. В конечном итоге просто повышает капитализацию выпускника на рынке труда, потому что обладатель квалификационного сертификата, полученного в независимом сертификационном центре, может вести диалог с работодателем уже на достаточно прочной основе. Кроме того, часто образовательные программы, имеющие более широкие цели, в качестве элемента образовательной программы содержат те профессиональные модули, которые могут вести к получению и сертификации определенной профессиональной квалификации в соответствии с профессиональным стандартом.

Важно также, что сейчас обсуждается норма, которая будет с

точки зрения налогообложения, приравнивать организации, занимающиеся, собственно, сертификацией квалификаций к образовательным организациям, к другим некоммерческим организациям, которые имеют определенные льготы по налогообложению, и, прежде всего, налогообложению прибыли.

Перейдем к организационной структуре системы сертификации квалификаций (рисунок 1).

Вводится ключевое понятие Организатора независимой оценки квалификации, а также ключевое понятие Центра сертификации квалификаций. По сути, эти группы лиц составляют основу тех структур, которые будут действовать в системе сертификации квалификаций.

Организаторы сертификации квалификаций — это те юридически оформленные структуры, которые будут отвечать за политику в организации сертификации квалификаций в соответствующем секторе экономики. За организатором независимой оценки квалификаций должны быть закреплены определенные профессиональные стандарты. На организатора возлагаются вполне конкретные задачи — координация работы, разработка методик сертификации квалификаций в соответствии с профессиональными стандартами, которые закреплены за ним, подготовка экспертов, проведение экспертизы необходимых оценочных материалов. Естественно, что организатор, определяя методическую политику в своей области, должен быть активным участником и процесса отбора, формирования, собственно, сертификационных центров.

Основные группы возможных организаторов сертификации квалификаций показаны на рисунке. Основная группа — это общероссийские отраслевые объединения работодателей и профессиональные сообщества общероссийского уровня, саморегулируемые организации. Они могут действовать как самостоятельно, так и через создаваемые на их базе структуры (например, — советы по профессиональным квалификациям).

Что касается центров сертификации квалификаций, то это

организации, которые отвечают за полноценную и качественную реализацию процедуры сертификации квалификации, включая и предварительную оценку соискателя, и, собственно, непосредственную оценку квалификации, за оформление и выдачу документов, связанных с сертификацией, за ведение соответствующих информационных баз и так далее. То есть, это центры, которые оказывают услуги по сертификации квалификаций соискателям, о которых мы говорили ранее.

В качестве сертификационного центра рассматривается организация, которая обладает определенной компетенцией, подтвержденной репутацией, получившая определенную рекомендацию со стороны организатора и координационного органа системы, то есть, получившая соответствующий статус. При этом предусматривается, что образовательная организация не может выступать в качестве сертификационного центра в силу очевидного конфликта интересов. В то же время, сотрудничество образовательных организаций с сертификационными центрами для использования экспертного и учебно-производственного потенциала при оценке квалификаций допускается.

Проектом закона также предусматривается координационный орган, который будет осуществлять общую политику в области сертификации квалификаций, делегируя соответствующие функции в определенной области профессиональной деятельности организаторам и сертификационным центрам.

Координационный орган также будет выполнять функции мониторинга и аудита, которые являются, безусловно, очень важными для того, чтобы вся система функционировала прозрачно, честно и эффективно.

Важным элементом, связывающим воедино все оргпроцессы системы сертификации квалификаций, будет являться федеральный реестр, примерная структура которого представлена на рисунке 2.

Ключевые слова: профессиональные стандарты, сертификация квалификаций, центры сертификации квалификаций.