

ФОРМИРОВАНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ НЕПРЕРЫВНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА БАЗЕ ЛУЧШИХ МИРОВЫХ ПРАКТИК

И.О.ВОЛКОВА

e-mail:
iovolkova@hse.ru

Е.А.КОВАЛЬ

e-mail:
ekoval@hse.ru

Н.Д.МАШУКОВА

e-mail:
nmashukova@hse.ru

*Национальный
исследовательский
Университет
Высшая школа экономики*

Представлены основные подходы к развитию системы непрерывного профессионального образования в Российской Федерации на базе лучших мировых практик. В ходе анализа зарубежного опыта определены наиболее эффективные системы функционирования непрерывного профессионального образования в нескольких развитых странах; сложившаяся российская практика в сфере непрерывного профессионального образования.

Определены основные направления совершенствования системы непрерывного профессионального образования.

Ключевые слова: непрерывное профессиональное образование, стандарты, национальная квалификационная рамка, качество образования, национальная система оценки качества, государственно-частное партнерство, независимая общественно-профессиональная аккредитация, рейтингование, сертификация, корпоративный университет, стандартизация.

В условиях быстрого развития техники и технологий, возрастающей международной глобальной конкуренции квалифицированные человеческие ресурсы становятся одним из наиболее важных факторов национальной конкурентоспособности. Новые задачи национальной экономики, новые виды организации производства, технологии и модели управления актуализировали потребность в приведении квалификационных требований к работникам в соответствие с изменяющимися условиями, как отдельных видов деятельности, так и российского рынка труда в целом.

Требование непрерывного обновления знаний, умений и навыков становится необходимостью, определяющей новую парадигму образования: «не на всю жизнь, а через всю жизнь». Современный человек должен не только обладать неким объемом знаний и компетенций, но и уметь учиться: искать и находить необходимую информацию для решения встающих проблем, постоянно приобретать дополнительные знания. Способность к постоянному обучению становится важнейшим качеством, определяющим конкурентоспособность человека на рынке труда.

Современное общество, основанное на знаниях, предъявляет к индивиду все более жесткие требования для того, чтобы быть успешным и найти свое место в сложной системе социально-экономических взаимоотношений. Все большую актуальность приобретает профессиональное образование как неотъемлемая часть жизни успешного и целеустремленного человека. Складывается понимание необходимости создания системы непрерывного профессионального образования, что является отражением объективной потребности общества достигшего определенного уровня экономического и социального развития.

В соответствии с общепринятыми подходами система непрерывного образования включает три основных типа образования:

- формальное образование, полученное в рамках официальных образовательных учреждений различного уровня (от детского сада до исследовательского центра, реализующего докторантские программы, а также отдельные центры повышения квалификации);

- неформальное обучение, организованное на рабочих местах в виде тренингов, инструктажей, демонстраций и других форм целенаправленных действий, связанных с получением работниками новых компетенций (знаний, навыков, умений), необходимых для успешного выполнения производственных задач, а также другие

виды целенаправленного обучения (например, инструктаж по пользованию бытовой техникой, если он проводится специалистом по установке и использованию такой техники в домах);

- информальное или спонтанное обучение – обучение или, скорее, обретение навыков, знаний и умений в процессе трудовой и бытовой деятельности («житейский опыт»), которое также приводит к повышению уровня квалификаций и расширению компетенций.

Растущая важность обеспечения непрерывного образования обусловлена следующими основными факторами:

- ускорением научно-технического прогресса, внедрений инноваций в производственную практику и быт, в то время как результаты изначального образования не дают достаточных компетенций, отстают по уровню развития от современных потребностей;

- нестабильностью экономического развития либо появлением новых и отмиранием старых областей экономики, для которых еще не созданы соответствующие институты (программы) в рамках формального образования, но где есть потребность в новых квалификациях;

- демографическими факторами. Для одних стран старение населения становится проблемой в связи с простой нехваткой квалифицированных специалистов – выпускников образовательных учреждений. Для других стран демографические факторы таковы, что их формальные системы образования не способны удовлетворить спрос на получение необходимых квалификаций быстрорастущим молодым поколением, тогда как без этих квалификаций и молодое поколение и вся страна обречены на бедность;

- глобализацией и миграционными процессами, заставляющими менять или приобретать новые, интернациональные или национальные компетенции, востребованные на новых для мигрантов рынках труда.

Зарубежные страны имеют длительный опыт функционирования систем непрерывного профессионального образования, рамки и формы реализации которых определены законодательно на государственном уровне. В России в настоящее время формирование аналогичной системы находится в стадии развития, что требует изучение широкого спектра лучших мировых практик в этой сфере. В рамках исследования был проведен анализ международного опыта построения систем непрерывного профессионального образования, основные результаты которого (представлены далее) необходимо учитывать при решении соответствующих задач в России.

Общность проблем и задач позволила международным организациям провести «инвентаризацию» состояния дел в различных странах путем разработки и внедрения классификаторов и индикаторов по основным направлениям, связанным с развитием систем непрерывного образования.

Основополагающими в этой связи являются Рекомендации Международной организации труда о развитии людских ресурсов 2004 г. Как отмечается в Рекомендациях, «Государства-члены должны, опираясь на социальный диалог, формулировать, проводить в жизнь и пересматривать национальную политику в области развития людских ресурсов, образования, подготовки кадров и непрерывного обучения, которая была бы совместима с политикой, проводимой в экономической, финансовой и социальной областях»^[1].

В частности, ЮНЕСКО разработало международную систему классификации образования, которая фактически охватывает все уровни формального образования и дает индикативные ориентиры для отнесения того или иного образования к определенному уровню.

Организация экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) провела ряд важнейших сопоставительных международных исследований по особенностям систем образования в разных странах как с точки зрения содержания программ, так и с точки зрения доступности и равенства образовательных возможностей. Кроме того, под эгидой Еврокомиссии было также проведено

сравнительное исследование систем признания результатов формального и неформального обучения.

Под эгидой ЮНЕСКО и ОЭСР в настоящее время готовится исследование по качеству навыков выпускников вузов (АНЕЛО - Assessment of Higher Education Learning Outcomes, англ.). Очевидно, что результаты этих исследований должны активно учитываться в процессе развития национальных систем непрерывного образования. Помимо квалификационных рамок на уровне ОЭСР была также апробирована методика оценки вовлечения в неформальное обучение различных групп населения.

Европейская комиссия разработала и приняла общеевропейскую систему квалификаций (далее - ЕСК), которая позволила на основе компетентностного подхода к оценке результатов обучения сформулировать требования, удовлетворение которым необходимо и достаточно для присвоения определенной квалификации, и ввела стандартизированную форму ЕВРОПАСС, представляющую собой унифицированное резюме работника с описанием всех знаний, навыков и умений, а также форм обучения и их результатов.

Болонский процесс, направленный на создание в европейском регионе общего пространства высшего образования, в свою очередь также уделил значительное внимание более активному включению университетов в обеспечение непрерывности образования. Откликом на эту инициативу стало, в частности, исследование Европейской ассоциации университетов, посвященное анализу потенциала вузов для повышения эффективности непрерывного образования. Важным шагом в этом направлении является гармонизация общеевропейской рамки квалификаций для высшего образования (так называемых «Дублинских дескрипторов») и ЕСК. Это создает основу для переходов между уровнями образования и признания квалификаций в рамках ЕСК.

Копенгагенский процесс с самого начала ставил задачей повышение эффективности профессионального обучения. Принципиально важным принципом повышения эффективности профессионального образования было признано привлечение к этому процессу и инвестирование в эти процессы всех заинтересованных участников: образовательные учреждения, бизнес и, не в последнюю очередь, самих обучаемых.

Рассмотрим наиболее важные, на наш взгляд, черты наиболее эффективных из проанализированных систем непрерывного профессионального образования за рубежом:

- разделение полномочий между центральными и региональными (муниципальными властями). В эффективных системах центральные власти, как правило, задают рамочные условия развития непрерывного образования, так как системы квалификаций, институты (агентства) независимых оценок и признания квалификаций, разрабатывают и определяют конкретные стимулы (систему льгот) для вовлечения в процесс непрерывного образования всех потенциально заинтересованных участников: бизнес-сообщество, вузы и другие образовательные учреждения, самих обучаемых.

- важнейшие политические задачи, которые стоят перед центральной властью большинства развитых стран в сфере непрерывного образования заключаются в следующем.

- исключение из системы образования страны тупиковых образовательных траекторий. Обеспечение возможностей перехода от одного уровня образования к другому на всем протяжении трудовой деятельности граждан.

- обеспечение максимального охвата программами дополнительного образования в первую очередь социально уязвимых слоев населения.

- информационное и координационное обеспечение системы непрерывного профессионального образования.

- региональные власти определяют структуру и содержание образовательных программ, обеспечивают собственно вовлеченность в непрерывное образование всех заинтересованных участников, на местах координируют взаимодействие образовательных учреждений и бизнес-сообществ. Можно сделать вывод также о том, что успех местных властей в обеспечении эффективного функционирования системы

непрерывного профессионального образования напрямую зависит от их способности вовлечь в этот процесс вузы, которые в конечном итоге являются поставщиком кадров, бизнес, который определяет потребности в образовательных продуктах и самих обучаемых, которым необходимо создать максимально прозрачные и благоприятные условия обучения.

Дополнительно следует отметить существенную роль в решении задач непрерывного профессионального образования профессиональных ассоциаций. В ряде стран именно профессиональные сообщества осуществляют выдачу лицензий на право ведения профессиональной деятельности в тех или иных областях, обеспечивая и стимулируя таким образом соблюдение высоких профессиональных стандартов и соответственно повышение квалификации с целью из достижения. Профессиональные сообщества также играют существенную роль в сертификации программ дополнительного профессионального обучения, распространении лучшего опыта и информационном обеспечении.

Сопоставление лучшего зарубежного опыта и российской практики позволяет сделать следующие предварительные выводы.

В российской системе образования до сих пор существуют тупиковые образовательные траектории, связанные с профессиональным техническим образованием и средним техническим образованием, которые не интегрированы в единую систему с высшим профессиональным образованием.

В большинстве ведущих стран ОЭСР непосредственное управление образованием сосредоточено либо в руках центральных властей (Франция, Италия, Скандинавские страны), либо в руках региональных властей (США, Германия, Швейцария). В России управление высшим профессиональным образованием осуществляется централизованно, а среднее и общее образование управляются в большей степени на региональных уровнях, что само по себе создает определенные предпосылки для дисбалансов.

Насколько можно судить, принципы непрерывного профессионального образования сохранились и развиваются в первую очередь в областях, продолжающих оставаться под государственным контролем. Системные подходы к повышению квалификации сохранились в образовании, здравоохранении, силовых структурах, МЧС, на железнодорожном транспорте и в авиации. В других отраслях система непрерывного профессионального образования существует в виде обучения на местах и корпоративных тренингов. Развивается также система российского бизнес-образования.

Насколько можно судить по результатам анализа зарубежного опыта, проблемы реализации непрерывного образования, помимо перечисленных выше, связаны с отсутствием законодательной базы и координации между профессиональным и академическим сообществом и бизнесом и системы стимулов для вовлечения в процесс непрерывного образования всех заинтересованных участников.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что формирование эффективной системы непрерывного профессионального образования в России требует внесения существенных корректив в методы и механизмы ее функционирования. Рассмотрим основные, по нашему мнению, элементы системы непрерывного профессионального образования, определяющие ее релевантность современным требованиям со стороны всех заинтересованных сторон.

Для формирования структуры отечественного рынка рабочей силы в соответствии с новыми экономическими условиями необходимо создание новых механизмов его регулирования. Задачей частно-государственного партнерства должно стать формирование системы непрерывного профессионального образования, направленной на повышение образовательного и профессионально-квалификационного уровня, соответствующего требованиям рынка труда. В связи с этим остро встает вопрос об ее институционализации, включая новую систему управления и определения сфер ответственности государства и бизнеса.

Консолидированные по видам экономической деятельности работодатели должны осуществлять разработку профессионально-квалификационных структур, соответствующих потребностям рынка труда; квалификационных требований (профессиональных стандартов); создавать органы по разработке квалификационных

требований и органы по присвоению квалификаций. Эта работа должна строиться с учетом опыта организаций и выполнять такие функции как:

- поддержание инноваций;
- повышение уровня компетентности персонала;
- повышение стабильности в работе.

Правительство, в свою очередь, должно делегировать консолидированным работодателям права на участие в осуществлении контроля качества образовательных услуг, на формирование и утверждение квалификационных требований (профессиональных стандартов) в соответствии с развитием отраслей экономики, на присвоение профессиональных квалификаций, разработку и внедрение в корпоративной системе программ обучения, соответствующих потребностям работодателей.

Таким образом, должны будут появляться предпосылки для создания и реформирования национальной системы классификации профессий и их актуализации, осуществления широкомасштабной работы по разработке, внедрению и обновлению систем профессиональных стандартов, с учетом соответствующих международных требований; для достижения экономической стабильности организаций за счет повышения качества персонала, рассматриваемого как отношение адекватности совокупной рабочей силы, требованиям социальной, экономической, научно-технической, информационной, морально-этической, психологической сферам (сторонам) трудовой деятельности.

Частно-государственное партнерство должно также найти свое отражение в модернизации нормативной базы в сфере труда и в разработке национальной системы квалификаций с учетом ее соотнесения с Европейской квалификационной рамкой, которая вызвана необходимостью реализации стратегии обучения в течение всей жизни в свете происходящих технологических, экономических и демографических изменений, а также необходимостью устранения барьеров, существующих между странами и институтами, препятствующих эффективному использованию знаний и компетенций граждан из-за отсутствия прозрачности квалификаций.

Для этого потребуется провести актуализацию нормативной базы в сфере труда с учетом внесения принципиальных изменений в содержание профессий и квалификационные требования к ним, сопряжение системы профессиональных квалификаций с квалификациями системы профессионального образования и обучения.

В настоящее время принципиально новым является интерес к разработке рамочной квалификационной структуры, которая объединяет в себе квалификации, присваиваемые по результатам обучения в сфере образования и по практическим достижениям в профессиональной среде. Подобные структуры формируются с учетом национальных особенностей социально-экономического развития, что позволяет «сопровождать» работника в рамках квалификационной структуры в течение всей трудовой жизни.

Интенсивное развитие техники и технологий требует осуществления непрерывного обновления квалификационных требований и отражения в структуре квалификаций. Этот процесс требует создания соответствующих структур, сопровождающих эти изменения по видам экономической деятельности.

Кроме того, консолидированные работодатели должны будут осуществлять лидирующую роль в проведении общественной аккредитации программ профессионального образования и обучения, определении качества предоставляемых образовательных услуг и формировании конкурентной среды среди образовательных учреждений. Они должны взять на себя функции по выявлению потребности и осуществлению взаимодействия с провайдерами образования и обучения, расширяя число поставщиков образовательных услуг на договорной основе за счет работодателей.

В свою очередь система корпоративного профессионального образования должна разрабатывать, внедрять и актуализировать программы обучения в соответствии с требованиями профессиональных стандартов для непрерывного обновления и восполнения недостающих компетенций персонала организаций в свете реализации концепции обучения на протяжении всей жизни. На основе требований

профессиональных стандартов также решаются задачи профессиональной ориентации и консультаций, подбора, расстановки и адаптации кадров, планирования и нормирования труда работников, развития систем управления персоналом.

На базе корпоративных университетов должны также реализовываться программы повышения квалификации преподавателей, осуществляющих подготовку специалистов по отраслям экономики с целью актуализации их компетентности. Должны проводиться различные мероприятия, включающие совместную деятельность специалистов отрасли и представителей сферы образования по проблемам совершенствования образования и обучения, формированию творческих коллективов для создания новых программ обучения, контрольно-измерительных материалов для оценки качества подготовки кадров, других методических материалов для совершенствования образования и обучения.

Консолидированные работодатели в рамках институционализации своей деятельности формируют независимые органы сертификации персонала в соответствии с требованиями национального стандарта. Такие органы осуществляют идентификацию компетенций персонала по профессиям, оценку и присвоение квалификации определенного уровня на соответствие требованиям профессиональных стандартов и оказывают, таким образом, стимулирующее воздействие на работников в части их мотивации в непрерывном повышении квалификации и развитии карьеры.

Органы по сертификации персонала также могут осуществлять сертификацию выпускников образовательных учреждений с целью определения уровня их компетентности в части умения применить на практике полученные знания. Следует отметить, что наполнение образовательных программ профессионального образования прикладным содержанием в соответствии с требованиями профессиональных стандартов, должно помочь ускорить процедуру трудоустройства и адаптации на рабочем месте, снизить затраты на доводку специалиста.

Таким образом, требуемые компетенции для оценки выпускников являются конвенциональным результатом согласования бизнес-кругами, государством и обществом актуальных приоритетов качества трудового потенциала страны. Только после этого они приобретают на какой-то период статус целей системы образования и, соответственно, статус образовательных результатов, которые должны подвергаться оценке. Государство при этом должно гарантировать равные права всех групп населения на доступность освоения ключевых компетенций.

Системы квалификаций в этом случае содержательно связывают требования работодателей и общественно-профессиональных организаций к трудовым компетенциям работников и результатам обучения, определяют принципиальные подходы к сертификации выпускников образовательных программ, а также аккредитации образовательных модулей в рамках Национальной системы квалификаций, что позволяет за счет использования механизмов зачетных единиц запустить процессы непрерывного образования и повышения квалификации.

Одним из ключевых направлений совершенствования системы непрерывного профессионального образования, как уже отмечалось выше, является разработка национальной системы квалификаций, в т.ч. внедрение национальной рамки квалификаций, профессиональных стандартов, создание независимой системы сертификации профессиональных квалификаций. Указанному направлению развития системы непрерывного профессионального образования уделяется большое внимание в целом ряде программных и концептуальных документов.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года устанавливает, что задача по созданию современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров предполагает в том числе создание системы внешней независимой сертификации профессиональных квалификаций¹.

¹ В некоторых странах органы, которые осуществляют подтверждение соответствия уровня компетентности/квалификации работников специальным требованиям, называются "органы по сертификации", в других странах "органы по регистрации", в третьих - "органы оценки и регистрации" или "органы по сертификации/ регистрации" или просто "регистры". В Международном Стандарте ISO/IEC 17024 используется термин "орган по сертификации". Однако такое наименование не следует понимать как обязательное.

Также Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года предусматривает, что при решении такой задачи, как улучшение качества рабочей силы и развитие ее профессиональной мобильности на основе реформирования системы профессионального образования всех уровней, развитие системы непрерывного профессионального образования, системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров с учетом определения государственных приоритетов развития экономики, должно быть осуществлено совершенствование национальной системы квалификаций, в том числе адекватных запросам рынка труда квалификационных требований к уровню подготовки специалистов, разработка системы профессиональных стандартов, создание системы оценки профессиональных качеств работников, основанной на определении их компетентности и способности гибко реагировать на изменения требований к уровню их квалификации, осуществление мер по модернизации квалификационных характеристик, формирование системы признания и оценки результатов образования и обучения.

Одним из направлений является удовлетворение потребностей в современном образовании, в связи с чем при государственной поддержке предстоит создать независимые центры присвоения (сертификации) профессиональных и прикладных квалификаций, которые будут аккредитовываться ассоциациями работодателей [3]. Наличие прикладных квалификаций станет обязательным требованием в бюджетных учреждениях.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года также устанавливает, что к 2012 году должны быть достигнуты следующие целевые ориентиры развития системы образования:

- становление системы привлечения работодателей к созданию образовательных стандартов и аккредитации образовательных программ;
- формирование национальной квалификационной структуры с учетом перспективных требований опережающего развития инновационной экономики и профессиональной мобильности граждан, обновление государственных образовательных стандартов и модернизация программ обучения всех уровней на базе квалификационных требований национальной квалификационной структуры;
- к 2020 году должно быть создано не менее 500 центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций.

Таким образом, данное направление развития непрерывного профессионального образования может быть легко интегрировано с другими программами развития образования и экономики страны в целом. Для реализации представленных выше направлений требуется глубокая и детальная проработка каждого из направлений и разработка основных механизмов и рамок, формирующих полноценную и эффективную систему непрерывного профессионального образования, все элементы которой представляют собой единое целое.

Создание и эффективное управление системой непрерывного профессионального образования позволит в будущем решать возникающие экономические проблемы своевременно за счет воспитания нового поколения граждан, для которых получение профессионального образования на протяжении всей жизни станет нормой.

Литература

1. Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 (ред. от 18.07.2011) "Об образовании"
2. Распоряжение Правительства РФ от 03.09.2005 N 1340-р «О концепции федеральной целевой программы развития образования на 2006 - 2010 годы»
3. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1663-р «Об основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.»
4. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")
5. Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 N 61 "О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 годы"

DIRECTIONS TO IMPROVE THE DEVELOPMENT OF CONTINUING PROFESSIONAL EDUCATION ON THE BEST PRACTICE BASIS

I.O.VOLKOVA
e-mail:
iovolkova@hse.ru

E.A.KOVAL
e-mail:
ekoval@hse.ru

N.D.MASHUKOVA
e-mail:
nmashukova@hse.ru

*National Research University
- Higher School of Economics*

There are main approaches for directions to improve the development of continuing professional education in Russia on the best practice basis

The analysis of foreign experience identified the most effective system operation for continuing professional education in several developed countries, the Russian practice prevailing in the area of continuing professional education. The main directions of improving the system of continuing professional education are defined.

Ключевые слова: continuing professional education, national qualifications framework, quality of education, the national system of quality assessment, public-private partnerships, independent of socio-professional accreditation, ratings of certification, corporate university, standardization.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Волкова Ирина
Олеговна**

доктор экономических наук, профессор кафедры общего и стратегического менеджмента Национального исследовательского университета Высшая школа экономики

**Коваль Елена
Анатольевна**

Директор по дополнительному образованию Национального исследовательского университета Высшая школа экономики

**Машукова Наталья
Дмитриевна**

кандидат экономических наук, директор Центра развития профессиональных квалификаций Национального исследовательского университета Высшая школа экономики