

Непрерывное профессиональное образование и обучение: состояние, регулирование, направления развития



Л. Г. Зубова,
К. Э. Н., С. Н. С.,
зам. директора, Институт
социальной политики
e-mail: lzubova2012@yandex.ru



О. Н. Андреева,
С. Н. С.,
Центр мониторинга
благополучия регионов
e-mail: olgamos1@yandex.ru



О. А. Антропова,
К. Э. Н., вед. н. с.,
Центр исследования уровня
и качества жизни Института
социальной политики
e-mail: oantropova@yahoo.com

Академия труда и социальных отношений (ИСП АТиСО), Москва

Сложившаяся в России экономическая ситуация актуализирует проблему развития непрерывного профессионального образования и обучения (ПОО) в соответствии с потребностями рынка труда. В статье представлена оценка текущего состояния ПОО по результатам анализа статистических данных о степени охвата работников различными видами ПОО и объемах финансовых средств, выделяемых государством и работодателями на цели ПОО. Рассматриваются также вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования ПОО, в том числе на основе использования профессиональных стандартов, аттестации и сертификации квалификаций работников. Большое внимание уделяется необходимости реализации стратегических направлений развития ПОО, исходя из потребностей экономики и рынка труда и с учетом накопленного международного опыта.

Речь идет о таких направлениях как анализ текущего спроса и прогнозирование будущего спроса на профессии и квалификации, социальное партнерство в области ПОО, доступность и качество ПОО, финансирование ПОО, оценка эффективности ПОО.

Ключевые слова: непрерывное профессиональное образование и обучение (ПОО), дополнительное профессиональное образование (ДПО), профессиональное обучение (ПО), профессиональные стандарты, аттестация и сертификация квалификаций работников, предложение и спрос на профессии и квалификации, эффективность ПОО.

Динамично возрастающий спрос на современные профессиональные навыки и компетенции, обусловленный распространением инноваций и созданием новых высокотехнологических рабочих мест, предполагает адекватное (по количеству и структуре профессий и квалификаций) предложение разных категорий работников, подготовка которых обеспечивается в рамках системы непрерывного профессионального образования и обучения (ПОО). Это долговременный общемировой тренд.

В последние годы в России интенсивно развиваются разные формы непрерывного ПОО работников (особенно в крупных корпорациях, учреждениях и организациях), однако этот процесс не имеет системного характера, идет довольно неравномерно и нуждается в аналитическом обобщении, нормативно-правовом совершенствовании и обосновании стратегии развития.

Анализ текущего состояния ПОО

Определение и формы ПОО

Непрерывное профессиональное образование и обучение (ПОО) относится к взрослому населению, прежде всего к занятым в экономике работникам. ПОО представляет собой постоянное на протяжении всей жизни повышение работником своей квалификации, совершенствование профессиональных навыков и знаний в соответствии с изменениями в характере труда и квалификационных требованиях к работникам.

В соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО) различают три формы образования:

Формальное образование — институализированное, целенаправленное и спланированное образование,

которое завершается получением общественно признанного диплома или аттестата.

Неформальное образование — дополнение и/или альтернатива формальному образованию, как правило, в форме курсов, мастер-классов, семинаров и пр.

Информальное образование (индивидуальное, спонтанное) — менее организовано и структурировано по сравнению с формальным и неформальным образованием, его направленность определяется индивидом самостоятельно, включая повседневную познавательную деятельность.

Источники информации

Для описания процесса ПОО работников в России используются показатели и индикаторы, характеризующие различные виды и формы формального и неформального образования и полученные из разных информационных источников. В отношении информального образования информация практически отсутствует. Приведем перечень основных источников информации, позволяющих охарактеризовать процесс ПОО работников:

- Консолидированный бюджет РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов — сведения о государственных расходах на образование, включая профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации.
- Статистические наблюдения государственных и муниципальных служб:
 - № 2-ГС (ГЗ) «Сведения о дополнительном профессиональном образовании федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации»;
 - №2-МС «Сведения о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих».
- Статистические наблюдения организаций:
 - № 1 (рабочая сила) «Сведения о составе затрат организации на рабочую силу»;
 - № 1-кадры «Сведения о дополнительном профессиональном образовании работников в организациях».
- Выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств — расходы домохозяйств на удовлетворение образовательных потребностей.

- Социологические опросы работодателей — Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ.
- Социологические опросы работающего населения — Фонд общественного мнения.

Уровень распространенности ПОО

Статистические наблюдения Росстата позволяют проследить состояние и развитие дополнительного профессионального обучения (ДПО) в государственной (федеральной и субъектов РФ) и муниципальной службах, а также в коммерческих и некоммерческих организациях, исключая субъекты малого предпринимательства (рис. 1).

По состоянию на 2012 г. развитие ДПО на уровне служб можно оценить как достаточно высокий: в государственных службах в повышении квалификации был охвачен примерно каждый 4-й, а в муниципальных службах — каждый 7-й служащий. На динамике распространенности ДПО среди служащих отразился экономический кризис, но после 2010 г. отмечено постепенное восстановление процесса примерно на уровне 2008 г.

Данные статистических наблюдений позволяют рассмотреть различия между государственными и муниципальными служащими по разным признакам.

Наиболее популярной формой ДПО среди государственных и муниципальных служащих является повышение квалификации (порядка 95% от числа прошедших обучение). Значительные различия по двум категориям служащих отмечаются по направлениям обучения, форме обучения и применению новых технологий в ДПО. Так, если для государственных служащих актуально приобретение компетенций в правовых, организационно-экономических и планово-финансовых сферах, то для муниципальных служащих проблемой является повышение квалификации в сфере управления. Для государственных служащих характерно получение ДПО в образовательных учреждениях с отрывом от службы; муниципальные служащие чаще проходят обучение без отрыва или с частичным отрывом от службы. Самые существенные различия отмечены в применении дистанционных методов обучения: если в государственных службах данным образом повысили свой уровень более 30% служащих, то в муниципальных структурах — ме-

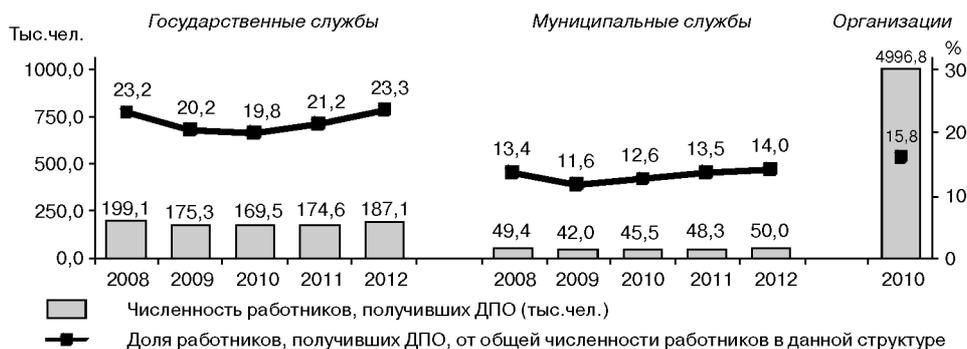


Рис. 1. Численность лиц, получивших ДПО в государственных и муниципальных службах и в организациях

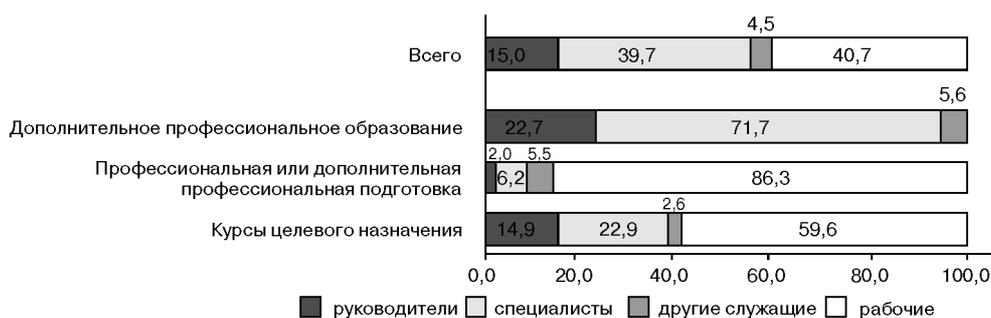


Рис. 2. Распределение категорий работников по видам ДПО (% от общей численности прошедших обучение)

нее 8%. Из распределения работников по полу видно, что в тех и других службах активнее повышают свой профессиональный уровень женщины (более 70%), что, вероятно, говорит о более низкой их квалификации по сравнению мужчинами.

К сожалению, официальная статистика дает данные о ДПО работников в организациях только за 2010 г., когда было проведено (пока единственное) статистическое наблюдение. В организациях ситуация с ДПО работников складывалась примерно на уровне служб (чуть хуже, чем в государственных службах и чуть лучше, чем в муниципальных службах): 15,8% работников организаций прошли через систему ДПО, т. е. примерно каждый 6-й работник повысил свою квалификацию (рис. 1). Наиболее распространенной формой профессионального обучения работников в организациях является получение ДПО (43%), затем идут курсы целевого назначения (36%) и далее профессиональная подготовка (25%).

Данные наблюдения за организациями позволяют проследить распределение работников, прошедших профессиональное обучение, в зависимости от категории персонала (рис. 2).

Профессиональное обучение в организациях более активно проходят рабочие и специалисты (примерно по 40% от общей численности прошедших обучение). Разница заключается лишь в том, что специалисты получают ДПО, а рабочие преимущественно проходят профессиональную или дополнительную профессиональную подготовку, целью которой является ускоренное приобретение необходимых навыков для выполнения определенной работы.

Для работников организаций характерно получение ДПО примерно в равной степени без отрыва (40%) и с отрывом (39%) от работы. Следует обратить внимание на то, что, в отличие от государственных и муниципальных служб, в организациях в процесс повышения профессионального уровня в большей степени включены мужчины по сравнению с женщинами (57 против 43%).

Если говорить о видах экономической деятельности и территориальных различиях, то в системе ДПО чаще, чем в среднем проходят обучение работники обрабатывающих производств (28%), а также работники Центрального (24%) и Приволжского федеральных округов (26%).

К сожалению, проводимые статистические наблюдения (государственных и муниципальных служб, других организаций) не содержат информации о

потребностях в повышении уровня квалификации служащих и других работников на текущий момент и перспективу.

Финансирование ПОО

ПОО работников финансируется из различных источников: государственные ассигнования, средства организаций, самофинансирование работников.

Финансирование на уровне государственных и муниципальных служб

На рис. 3 представлена динамика расходов по статье «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» на основе ежегодных отчетов об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

За последние 8 лет расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации из консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов увеличились в 2,4 раза: с 6,7 млрд руб. (2005 г.) до 16,5 млрд руб. (2012 г.). Несмотря на рост государственного финансирования, доля расходов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в общих расходах на образование на протяжении всех лет не превышала одного процента и даже снижалась (с 0,84 в 2005 г. до 0,64% в 2012 г.). Сложившаяся тенденция объясняется изменением бюджетной поли-

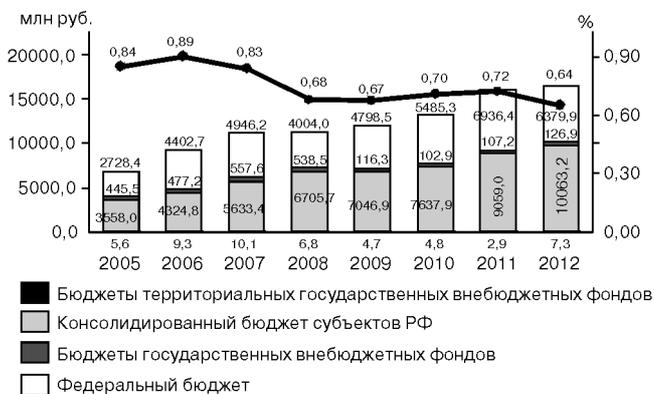


Рис. 3. Расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации из консолидированного бюджета РФ и бюджетов внебюджетных фондов

тики и перераспределением финансирования в пользу других сегментов образования, в первую очередь дошкольного (увеличение расходов с 14,1% в 2005 г. до 18,4% в 2012 г.), высшего профессионального (с 15,7 до 18,1%) и общего образования (с 44,4 до 46,4%). В определенной степени сказались и влияние экономического кризиса.

Если говорить о соотношении федерального и территориальных (субъектов РФ и местных) бюджетов, то отмечается некоторое снижение доли федерального бюджета в финансировании профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации (с 43% в 2005 г. до 39% в 2012 г.) и, напротив, увеличение доли территориальных бюджетов (соответственно с 57% до 61%).

В рассматриваемом периоде в 3,5 раза уменьшился объем финансирования расходов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации из государственных внебюджетных фондов. Объем финансирования из территориальных государственных внебюджетных фондов на цели профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации после существенного сокращения в годы экономического кризиса стал постепенно восстанавливаться, превысив уровень 2005 г.

Финансирование на уровне организаций

Общие представления о финансировании ПОО работников на уровне организаций дают статистические данные о затратах организаций на рабочую силу. Как видно из табл. 1, расходы работодателей на профессиональное обучение в 2009 г. составили порядка 86 руб. на одного работника в месяц или немногим более 1 тыс. руб. в год. Соответственно доля расходов на профессиональное обучение очень мала — только 0,3% от общих затрат на рабочую силу, причем без изменения с 2000 г.

Расходы российских организаций на профессиональное обучение работников существенно ниже по сравнению с зарубежными компаниями. С опреде-

ленной долей условности можно провести некоторые сопоставления данных официальной статистики о затратах на профессиональное обучение и соответствующих оценок работодателей, полученных в ходе социологических опросов в России и за рубежом.

Так, по оценкам работодателей в 2005 г. средние расходы европейских компаний на одного сотрудника, проходившего профессиональную подготовку, составляли 30 тыс. руб. или 13 тыс. руб. [1] в расчете на одного работника компании в год. В это же время в отечественных организациях на эти цели выделялось около 0,5 тыс. руб. на одного работника в год (согласно данным табл. 1). Таким образом, в 2005 г. разрыв в расходах на профессиональное обучение составил 1 к 26.

По данным опроса работодателей в 2011 г. соответствующие затраты российских организаций (по разным сферам экономической деятельности) находились в диапазоне 1,0–3,5 тыс. руб. в год на одного работника, или в среднем 1,4 тыс. руб. [1]. По данным статистики в 2009 г. эти расходы достигли порядка 1,0 тыс. руб. (примерно вдвое больше, чем в 2005 г.). Заметим, что разные источники (социология и статистика) дали достаточно близкие между собой показатели. Однако, несмотря на рост расходов, отставание от европейских показателей сохранилось даже по отношению к 2005 г. и, вероятно, могло усилиться к текущему моменту времени.

В результате несложных расчетов получается, что в 2010 г. общая сумма расходов на профессиональное обучение работников в организациях, составила порядка 32 млрд руб. Это более чем вдвое превышает расходы консолидированного бюджета РФ на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации (13,2 млрд руб. в 2010 г.). Иными словами, вклад работодателей в профессиональное обучение работников хотя и недостаточен, однако более значим по сравнению с государством, что в общем вписывается в мировой тренд. Именно работодателям принадлежит решающая роль в реализации политики организации и развития ПОО своих работников.

Согласно результатам опроса российских работодателей, расходы на цели ПОО крупных предприятий в разы превосходят затраты малого бизнеса. Существенны также различия по сферам экономической деятельности: наименьшие затраты на финансирование профессионального обучения наблюдаются на предприятиях традиционных отраслей экономики (промышленность, строительство, транспорт), наибольшие — в таких отраслях как связь и деловые услуги.

В период экономического кризиса ухудшение финансового положения, как на уровне государства, так и на уровне организаций, привело к замораживанию и в ряде случаев сворачиванию программ ПОО, и говорить о полном преодолении этой тенденции пока не приходится.

Существенным недостатком проводимых статистических обследований (как государственных и муниципальных служб, так и организаций) является отсутствие стоимостных показателей, характеризующих суммы финансовых средств, расходуемых службами и организациями на развитие ПОО своих работников.

Таблица 1
*Структура затрат организаций на рабочую силу
(в расчете на работника, руб. в месяц)*

	2000	2002	2005	2007	2009
Среднемесячные затраты на рабочую силу, руб.	4358,6	7644,0	13336,7	20683,1	28590,4
В том числе:					
на заработную плату	2868,0	5488,4	10215,9	16112,1	22329,1
обеспечение работников жильем	30,5	38,2	53,3	62,0	85,8
социальную защиту	1281,4	1865,1	2614,0	3826,4	5260,6
профессиональное обучение	13,1	22,9	40,0	62,0	85,8
культурно-бытовое обслуживание	47,9	76,4	93,4	103,4	114,4
прочие	117,7	152,9	320,1	517,1	714,8

Нормативно-правовое регулирование ПОО

Формирование в России системы непрерывного ПОО работников отмечено в официальных программных документах в качестве одного из приоритетов социально-экономического развития [2], однако сегодня для успешной реализации этой задачи пока не создана полноценная нормативно-правовая база.

Основные нормативно-правовые акты, регулирующие сферу ПОО, — Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон) и Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ, а также иные, включая отраслевые, нормативно-правовые документы.

Как указано в Законе (ст. 10), сложившиеся в российском обществе уровни общего и профессионального образования обеспечивают возможность реализации права граждан на непрерывное образование. Вместе с тем дополнительное профессиональное образование, профессиональное обучение и самообразование не обозначены четко как виды и ступени повышения уровня квалификации в общей структуре профессионального образования, не сформулирована концепция развития непрерывного ПОО работников в течение всей жизни.

Дополнительное профессиональное образование и профессиональное обучение

В России ПОО взрослого работающего населения реализуется главным образом через образовательные программы дополнительного профессионального образования (ДПО) и образовательные программы профессионального обучения (ПО).

В соответствии с законодательством необходимость ПОО для собственных производственных потребностей определяет работодатель, он же принимает решение о форме его проведения и совместно с профсоюзом формирует соответствующий список сотрудников. В ряде случаев законодательство обязывает работодателя проводить ПОО работников, поскольку это является условием выполнения работниками определенных видов деятельности (ст. 196 ТК РФ).

В соответствии с Законом ДПО направлено на всестороннее удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей человека, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды, но не сопровождается повышением уровня образования (ст. 2, ст. 76 Закона).

В свою очередь ПО направлено на приобретение работниками знаний, умений, навыков и формирование компетенций, необходимых для выполнения определенных трудовых, служебных функций [3] (ст. 2 Закона) и, также, как и ДПО, не меняет уровень образования работника. Программы ПО реализуются с целью овладения лицами разного возраста профессиональной компетенции, в том числе для работы с конкретным оборудованием, технологиями, аппаратно-программными и иными профессиональ-

ными средствами, получения указанными лицами квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего (ст. 73 Закона). В отличие от ДПО, направленного на освоение новых компетенций в определенной области профессиональной деятельности, ПО ориентирует работника на выполнение определенных трудовых функций на конкретном рабочем месте.

К освоению программ ДПО допускаются лица, имеющие или получающие среднее или высшее профессиональное образование; к освоению программ ПО — среднее общее образование (ст. 73, ст. 76 Закона).

ДПО реализуется в рамках программ повышения квалификации, а также программ профессиональной переподготовки (ст. 76 Закона). В первом случае речь идет о совершенствовании или получении новой компетенции в рамках выполняемой профессиональной деятельности, во втором случае — о получении компетенции для нового вида профессиональной деятельности и приобретения новой квалификации.

В системе ПО, кроме программ повышения квалификации и переподготовки рабочих и служащих, реализуются также программы подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих для лиц, ранее не имевших таких профессий и должностей (ст. 73 Закона).

Содержание программ ДПО и ПО определяется организациями, осуществляющими образовательную деятельность. Программы должны обеспечивать получение квалификации (ст. 12) с учетом профессиональных стандартов по соответствующим должностям и специальностям или установленных квалификационных требований к знаниям и навыкам, необходимым для исполнения трудовых обязанностей (ст. 76, ст. 73). При этом ДПО может осуществляться как одновременно и непрерывно, так и поэтапно (дискретно), а также полностью или частично в форме стажировки (ст. 76). ПО осуществляется в образовательных организациях, в том числе в учебных центрах профессиональной квалификации и на производстве, а также в форме самообразования (ст. 73).

В соответствии с Законом освоение программ ДПО и ПО завершается итоговой аттестацией (ст. 59). Для ДПО итоговая аттестация (ст. 76) происходит в форме, определяемой организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с выдачей удостоверений о повышении квалификации (диплома о профессиональной переподготовке). Для ПО итоговая аттестация (ст. 74) проводится в форме квалификационного экзамена, который проводится организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для определения соответствия полученных знаний, умений и навыков требованиям программы ПО и присвоения квалификационных разрядов, классов и категорий по профессиям рабочих и должностям служащих. Квалификационный экзамен должен включать практическую квалификационную работу и проверку теоретических знаний в пределах квалификационных требований, указанных в квалификационных справочниках и/или профессиональных стандартах. К его проведению привлекаются представители работодателей и

их объединений. Перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым ПО осуществляется в обязательном порядке, с указанием присваиваемой по соответствующим профессиям рабочих, должностям служащих квалификации, был утвержден Приказом Минобрнауки России № 513 от 02.07.2013 г. В иных случаях работодатели самостоятельно определяют необходимость ПО с учетом собственных потребностей.

Документ о квалификации подтверждает (ст. 60 Закона): повышение или присвоение квалификации по результатам ДПО (удостоверение о повышении квалификации или диплом о профессиональной переподготовке); присвоение разряда или класса, категории по результатам ПО (свидетельство о профессии рабочего, должности служащего).

Квалификация, указываемая в документе о квалификации, дает право заниматься определенной профессиональной деятельностью или выполнять конкретные трудовые функции, для которых Законом определены обязательные требования к наличию квалификации по ДПО или ПО (ст. 60 Закона).

Следует обратить внимание на требование законодательства о необходимости учитывать профессиональные стандарты при разработке программ ПОО (как ДПО, так и ПО), а также при итоговой оценке профессиональных характеристик работников по результатам ПОО. Выполнение этого требования, в конечном счете, влияет на повышение эффективности деятельности организаций, формирующих систему ПОО. Однако профессиональные стандарты в России пока находятся на стадии разработки.

Профессиональные стандарты

В соответствии с ТК РФ, профессиональный стандарт — характеристика квалификации, которая необходима работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. Квалификация работника — уровень его знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы (ст. 195.1 ТК РФ в ред. ФЗ от 03.12.2012 г. № 236-ФЗ).

Профессиональные стандарты являются инструментом регулирования процесса ПОО, они содержат разделы, описывающие конкретные умения и конкретные знания, необходимые для выполнения трудовых функций, а также требования к уровню образования и обучения работника по профессии в конкретных сферах экономической деятельности.

Реализация процесса ПОО работников, имеющего целью постоянное профессиональное совершенствование, предполагает формирование эффективной системы оценивания уровня приобретаемых квалификаций, что, как уже отмечалось, сегодня осуществляется на основе итоговой аттестации. Однако представляется, что, наряду с итоговой аттестацией по результатам освоения программ ПОО, все большую актуальность приобретают эффективные системы аттестации кадров как непосредственно внутри организаций, так и на основе добровольной сертификации квалификаций внешними независимыми организациями. Эти процедуры должны найти более полное и четкое отражение в нормативно-правовой базе.

Аттестация работников в организациях

Определение такого понятия как аттестация работников на предмет оценки уровня его квалификации и соответствия занимаемой должности в российском законодательстве отсутствует, нет и полноценной правовой регламентации процедуры ее проведения. Правила аттестации определенных категорий работников регулируется рядом нормативно-правовых актов в определенных видах деятельности, в том числе отраслевого характера.

Как правило, аттестация персонала в организациях проводится не реже, чем один раз в 3–5 лет, она бывает первичная, периодическая или внеочередная, при этом в российской практике эта процедура чаще всего проходит формально.

Аттестация работников в организациях должна быть тесно связана с процессом непрерывного ПОО. С одной стороны, аттестация позволяет выявить работников, которых следует направить на обучение по определенным видам программ ДПО и ПО; с другой — по результатам освоения программ ДПО и ПО (включая самообразование) в процессе аттестации выявляются наиболее успешные работники, заслуживающие повышение квалификационной категории и должностного статуса.

В настоящее время аттестация работников со стороны работодателя не выполняет в полной мере функцию адекватной оценки труда работника и стимулирования его профессионального роста, поскольку, как показывает практика, аттестация в России зачастую является формальной процедурой, особенно в государственном секторе экономики. Многие работодатели используют аттестацию как средство давления на работников, особенно в условиях экономической нестабильности. В свою очередь, большая часть работников из-за низкой оплаты труда достаточно слабо мотивированы к полной трудовой отдаче на рабочем месте и повышению своей квалификации.

Сертификация квалификаций работников

Нормативно-правовая база, регулирующая систему сертификации квалификаций в России, только формируется. Однако на практике уже созданы и действуют центры по развитию и сертификации квалификаций [4]. Базовой организацией в этой области является Национальное агентство развития квалификацией (НАРК), созданной РСПП и призванной осуществлять научно-методическое сопровождение деятельности по вопросам разработки и внедрения профессиональных стандартов и независимой оценки и сертификации квалификаций.

В отличие от аттестации работников, сертификация квалификаций является добровольной процедурой. Она проводится независимыми профессиональными организациями и представляет собой общественно-профессиональное признание соответствия квалификации заявителей требованиям, установленным профессиональными стандартами.

Для России сертификация квалификаций работников — относительно новое направление оценки каче-

ства их профессиональной деятельности. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. намечено создание не менее 500 центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций [5].

В отличие от развитых стран, где работодатели заинтересованы в участии работников в программах непрерывного ПОО, признают необходимость независимой оценки квалификаций и готовы финансировать соответствующие расходы, в России только немногие работодатели, как правило, финансово успешные, следуют такой модели поведения.

Таким образом, возрастающая в современном обществе значимость непрерывного ПОО работников (дополнительное профессиональное образование, профессиональное обучение и самообразование) и необходимость повышения эффективности этого процесса требуют совершенствования нормативно-правового обеспечения ПОО (на основе таких регуляторов, как профессиональные стандарты, аттестация работников, сертификация квалификаций) в интересах реализации актуальных задач, связанных с модернизацией российской экономики.

Стратегия и направления развития ПОО

Исходя из потребностей экономики и рынка труда, а также учитывая накопленный международный опыт [6], России предстоит решить назревшие задачи в области политики и практики регулирования процесса ПОО. Рассмотрим наиболее важные направления развития ПОО.

Удовлетворение спроса на профессии и квалификации

Несмотря на определенные усилия, России не удается преодолеть структурные диспропорции между предложением и спросом на профессии и квалификации на рынке труда. Как показывает международный опыт, политика в области ПОО акцентируется на решении трех основных задач:

- обеспечение текущей сбалансированности между спросом и предложением профессий и квалификаций на рынке труда;
- прогнозирование необходимого уровня квалификации в целях удовлетворения перспективного спроса на рынке труда;
- содействие работникам и работодателям в их адаптации к технологическим изменениям.

Решение первой задачи связано с обеспечением соответствия между предложением и спросом на профессиональные навыки и компетенции на рынке труда. Для этого, как минимум, необходимо: создание развитых и надежных информационных систем рынка (сбор, анализ и распространение данных о состоянии отраслей и профессий); развитие институтов интеграции между бизнесом и образованием (создание отраслевых советов как формы взаимодействия работодателей с системой ПОО); расширение доступности к организациям ПОО и службам занятости по вопросам профессиональной подготовки и трудоустройства.

Вторая задача — прогнозирование будущего спроса на профессиональные навыки и компетенции и привязка ПОО к изменяющимся потребностям рынка труда — базовое условие для повышения эффективности функционирования сферы ПОО. Это справедливо для всех видов профессиональной деятельности и, особенно, для профессионально-технических знаний и компетенций.

Реализация третьей задачи достигается посредством использования возможностей непрерывного ПОО на рабочих местах, во-первых, для повышения трудовой мобильности и сохранения востребованности работников на рынке труда, и, во-вторых, для адаптации и поддержания конкурентоспособности предприятий в постоянно меняющихся технологических условиях.

Для прогнозирования спроса на профессиональные навыки лучшие практики мира используют разные методы и инструменты. К их числу относятся:

- прогнозирование профиля занятий и профессиональных навыков по различным видам и уровням профессиональной деятельности;
- аналитика данных информационных систем рынка труда и служб занятости;
- социальное партнерство между представителями государства, бизнеса, профсоюзов и образования;
- анализ эффективности деятельности учебных заведений ПОО;
- ретроспективный анализ профессиональной карьеры выпускников.

При определении характеристик прогнозирования следует также учитывать опыт других стран. Так, правильнее уделять внимание развитию базовых и сквозных навыков, в частности, развитию способностей к обучению, тогда как процесс обучения на основе детального описания будущих квалификационных требований подвержен достаточно быстрым изменениям, за которыми могут не успевать учебные планы и программы. Или, например, сокращение продолжительности учебных курсов позволяет сократить временной лаг между возникновением спроса на них и организацией соответствующего обучения.

Прогнозирование спроса на профессиональные навыки было осуществлено Европейской комиссией в Программе «Новые профессиональные навыки для новых рабочих мест» [7]. Программа включает прогноз спроса и предложения профессиональных навыков в странах ЕС на период до 2020 г. и позволяет оценить потребность в профессиях и квалификациях в 18 отраслях экономики. Полагается, что обеспечение всех граждан адекватной профессиональной подготовкой приведет к долгосрочному росту ВВП, как минимум, на 10%.

Социальное партнерство в области ПОО

Успешное взаимодействие в области ПОО возможно на основе сильных партнерских связей между участниками рынка труда (государством, бизнесом и гражданами). В соответствии с Рекомендацией МОТ 2004 г. по развитию человеческих ресурсов (№ 195):

- государство несет ответственность за образование и профессиональную подготовку до начала трудовой деятельности, базовые навыки, а также обучение и переобучение безработных и лиц с особыми нуждами.
- бизнес отвечает за обеспечение ПОО работников, в том числе на рабочем месте и без отрыва от производства.
- физические лица используют собственные возможности для получения ПОО с целью непрерывного повышения своей квалификации в течение жизни.

Социальный диалог и взаимные соглашения между участниками рынка труда на уровне предприятий, отраслевом, региональном и национальном уровнях являются действенным механизмом поощрения инвестиций в профессиональные навыки и знания. Они являются важным инструментом содействия непрерывному профессиональному совершенствованию работников, способствуют росту производительности в результате повышения их квалификации, что приносит экономическую выгоду всем участникам рынка. Под влиянием социального партнерства происходит постоянное оценивание системы ПОО и ее совершенствование в соответствии с потребностями сферы труда и занятости.

Стратегия на уровне отраслей

На Трехстороннем международном форуме-диалоге по стратегиям отраслевого профессионального обучения и гарантиям занятости, проведенного под эгидой МОТ в марте 2010 г., были сформулированы рекомендации в отношении отраслевых подходов, позволяющих повысить эффективность ПОО работников:

- следует признать ПОО работников частью долгосрочной стратегии национального роста, тем самым обеспечивая увязку общенациональной стратегии и отраслевых стратегий в отношении ПОО;
- требуется обеспечить разработку прогнозов по рынку труда и потребностям в профессиональных навыках, соответствие учебных программ отраслевому спросу на профессии и квалификации, оценку качества и актуальности учебных программ;
- важно определить роль, права и обязанности всех заинтересованных в организации непрерывного ПОО сторон с целью удовлетворения потребностей конкретных отраслей в профессиональных навыках;
- необходимо опираться на тесное взаимодействие всех социальных партнеров на всех уровнях управления.

Высокий уровень квалификации работников является важным конкурентным преимуществом предприятий и их объединений в разных отраслях экономики и государство заинтересовано в том, чтобы стимулировать более активное внедрение новых технологий и программ повышения квалификации.

В России до сих пор не созданы отраслевые советы как форма непрерывного взаимодействия бизнеса и образования, позволяющая привести в соответствие

потребности отрасли в специалистах разного профиля и уровня квалификации с системой ПОО, позволяющей адекватно отвечать на запросы работодателей. Отраслевые советы способны возглавить процесс разработки профессиональных стандартов как основы для формирования образовательных стандартов, выполняя при этом роль головного экспертного органа в решении вопросов определения потребностей работодателей в знаниях, умениях и навыках работников, а также оценки компетенций посредством сертификации квалификаций.

Повышение роли служб занятости

Важную роль в обеспечении информации о состоянии рынка труда и возможностях ПОО играют государственные службы занятости. На основе консультаций они оказывают содействие работникам и работодателям по вопросам ориентации на рынке труда, способов поиска работы и трудоустройства по профилю, доступа к программам адаптации к требованиям рынка труда на основе различных видов и форм профессиональной подготовки, возможностей для самозанятости и открытия собственного дела. Многие зарубежные службы занятости ведут программы по страхованию от безработицы как средства временной материальной поддержки работников.

Во многих странах возрастает роль частных агентств, при этом все больше внимания уделяется обновлению правового регулирования их деятельности с целью обеспечения более строгого соблюдения ими трудовых норм и стандартов.

В большинстве стран все шире используются онлайн-ресурсы, предоставляющие информацию о возможностях в сфере ПОО, методах оценки соответствия этих возможностей ожиданиям работников, а также информацию о формах финансовой поддержки желающих получить образование или повысить квалификацию в форме непрерывного обучения. В этом направлении России предстоит очень многое сделать.

Качество ПОО

Качество ПОО определяется кадровым, материально-техническим и финансовым обеспечением. Высокая квалификация преподавателей, инструкторов и руководителей учреждений ПОО, а также мастеров-наставников, непосредственно занимающихся со стажерами и практикантами, — основа для поддержания необходимого уровня качества профессиональной подготовки. При этом необходимо создавать возможности для регулярного повышения квалификации, а также такие условия для работы, которые позволяли бы привлекать наиболее квалифицированных специалистов.

Существующая инфраструктура ПОО должна постоянно обновляться, чтобы не отставать от передовых технологий и методов обучения. Учебные организации должны гибко и быстро реагировать на меняющиеся потребности рынка труда.

Качество результатов ПОО также зависит от качества и содержания учебных программ, методик обуче-

ния, учебных материалов и оборудования. Лучшие результаты достигаются, если используются стажировка и практика на реальном производстве, в рамках комбинированного обучения в учебных классах и на рабочем месте. Обучение на рабочем месте дает возможность не только осваивать новые профессиональные навыки, специфичные для конкретной деятельности, но и развивать личностные качества работников, что делает их более востребованными при изменениях рыночной конъюнктуры (развитие способностей к обучению, коммуникативность, инициативность, использование ИКТ, ориентирование на результаты, взаимодействие в коллективе).

Квалификационные требования и характеристики профессий и специальностей должны устанавливаться и оцениваться с участием всех сторон, заинтересованных в достижении высокого качества результатов обучения, то есть представителей сферы ПОО и сферы труда. В России повышение качества ПОО во многом сдерживается отсутствием профессиональных стандартов, особенно для высокотехнологичных видов деятельности.

Доступность ПОО

Один из основных принципов солидарности и социальной справедливости — обеспечение равных возможностей для получения ПОО. Этот принцип предполагает постоянное внимание к его выполнению не только в отношении занятых работников, но и социально уязвимых групп и слоев населения.

Особенно требуется внимание к такой группе как молодежь. Молодые люди, не получившие или потерявшие работу, бросившие учебу в раннем возрасте и не имеющие навыков к труду, входят в группу риска, поскольку им угрожает маргинализация и социальное отчуждение. Одной из эффективных мер для выхода молодежи на рынок труда является развитие профессиональных навыков. Чем более адекватно обучение молодежи с точки зрения трудоустройства, тем лучше их перспективы на рынке труда.

Экономический кризис во многих странах обострил проблемы молодежи, связанные с высоким уровнем безработицы (до 40% в общей численности безработных) и трудностями выхода на рынок труда. В аналитическом обзоре ОЭСР «Работа для молодых» [8] для совершенствования профессиональных навыков молодежи и улучшения ее положения на рынке труда предлагается принимать все возможные меры, чтобы: не допускать ухода подростков из школы; поддерживать совмещение работы и учебы; давать каждому молодому человеку «второй шанс» для получения специальности и соответствующей квалификации. С целью стимулирования работодателей к приему на работу стажеров в ряде стран ставится вопрос о субсидировании заработной платы до установленного минимального уровня¹, предполагается также оплачивать

время, затраченное на профессиональное обучение без отрыва от производства.

В России также нужно больше заниматься вопросами ПОО и трудоустройства молодых кадров. В настоящее время молодежь менее конкурентоспособна по сравнению с другими возрастными группами, она подвергается наибольшему риску потерять работу или найти работу, увеличивается группа молодежи, которая нигде не учится и не работает. Следует обеспечить защиту прав молодых людей со статусом начинающих молодых специалистов. Часто молодые люди не могут устроиться по специальности, для многих из них переподготовка является единственной возможностью получить работу.

ПОО является частью комплексного подхода по содействию перехода от неформальной деятельности к работе в официальной экономике. Представляет собой интерес опыт некоторых стран по разработке программ по развитию профессиональных навыков и непрерывного повышения квалификации, предназначенных для самостоятельно занятых, лиц с ненадежной занятостью или не имеющих постоянной работы. С помощью механизмов признания профессиональных навыков и квалификации, полученных в результате прохождения ПОО и имеющегося трудового опыта, многие люди могли бы обеспечить себе более выгодное трудоустройство в официальной экономике, что очень актуально для России как страны с высоким удельным весом неформальной занятости.

Финансирование ПОО

Ключевую роль в области ПОО играет государство, но вместе с тем необходимо также активное подключение средств работодателей и работников. Оптимальные схемы и конкретные механизмы финансирования определяются экономической ситуацией в стране, а также степенью развитости социального партнерства.

Государство несет ответственность за организацию и развитие начальной профессиональной подготовки как части образовательной системы, а также за обучение и переобучение безработных или работников, находящихся под угрозой увольнения, особенно во время экономического кризиса.

Органы управления разных уровней (центральные, региональные и местные) могут финансировать ПОО напрямую или стимулировать совместное финансирование путем предоставления льгот работодателям и частным лицам при условии, что они инвестируют средства в обучение. К числу таких льгот относятся: государственные субсидии организациям ПОО; налоговые льготы; оплата труда преподавателей; средства для обучения на рабочем месте; ваучеры и образовательные кредиты; освобождение от отчислений на фонд заработной платы, если работодатели проводят обучение работников; гранты компаниям на организацию определенных форм обучения и др.

Работодатели также заинтересованы финансировать ПОО работников, поскольку это позволяет повышать конкурентоспособность предприятий. Освобождение от налогов или льготные ставки по

¹ В 12 из 22 стран ОЭСР, в которых установлена официальная минимальная заработная плата, молодежь или новички на рынке труда получают оплату труда ниже минимальной.

отчислениям с фонда заработной платы в сочетании с эффективным управлением способствуют развитию ПОО работников. В рамках других схем работодатели могут предоставлять гранты организациям ПОО или проводить среди них тендеры на разработку лучшей программы (курса) обучения работников. При этом финансирование может осуществляться одним или несколькими работодателями. Часто предприятия объединяют усилия и совместно в рамках кластера или территории организуют ПОО своих работников.

Личная ответственность работников за поддержание своей конкурентоспособности на рынке труда побуждает их затрачивать время и средства на поддержание своих профессиональных навыков и компетенций на современном уровне. Существует ряд схем, предусматривающих временный отказ работника от текущего дохода ради получения более высокого заработка после завершения обучения. Так, обучающиеся имеют право на налоговые вычеты, соответствующие стоимости обучения, или на получение льготных ссуд на период прохождения обучения. Однако такие схемы не позволяют вовлечь в процесс ПОО работников с невысокой зарплатой, лиц, обремененных семейными обязанностями, занятых в неформальной экономике и т. п. В таких случаях обучение целесообразно оплачивать за счет средств работодателей или государства.

Россия в этом направлении делает первые шаги. Учитывая опыт многих стран, в России планируется усилить мотивацию к развитию ПОО за счет предоставления государственных субсидий или грантов работодателям, предоставляющим места для прохождения производственной практики студентам учебных заведений и организующим внутрифирменное обучение собственных сотрудников. Кроме того, целесообразно также развивать систему налоговых льгот предприятиям, активно практикующим разные виды и формы ПОО работников.

Оценка эффективности ПОО

Как свидетельствует мировая практика, единственного метода измерения эффективности системы ПОО не существует. Известно, что неэффективная система ПОО приводит к структурным несоответствиям на рынке труда, дефициту отдельных профессий и специальностей, распространению неформальной занятости. Система ПОО эффективна, если улучшается уровень и качество занятости, происходит рост производительности, увеличиваются инвестиции в инновации, высокие технологии и профессиональную подготовку.

Тем не менее, как показывает международный опыт, измерять эффективность развития и организации системы ПОО важно для контроля, оценки и дальнейшего ее совершенствования. Для анализа и оценивания системы ПОО разработаны следующие подходы:

- оценивание и измерение качества ПОО на основе опросов работодателей и преподавателей, что позволяет контролировать результативность и оценивать влияние ПОО на состояние сферы труда и занятости;

- наличие на рынке труда регулярной, своевременной и надежной информации о спросе на профессии и квалификации (по результатам анализа тенденций развития технологий в отраслях, влекущих за собой изменения в профессиональных навыках и компетенциях);
- прогнозирование перспективного спроса на профессиональные навыки и компетенции по количественным и качественным характеристикам;
- транслирование аналитической и прогнозной информации о профессиональных навыках и компетенциях организациям ПОО, службам занятости и профориентации для корректировки учебного процесса с учетом изменений спроса на профессии и квалификации.

В отношении общих принципов организации и развития систем ПОО в мировом сообществе в целом достигнуто понимание, однако, несмотря на это, существуют заметные различия в действующих практиках их применения. В перспективе целесообразно развивать обмен опытом и информацией в интересах определения наиболее эффективных подходов к решению актуальных проблем в области национальных систем ПОО.

Список использованных источников

1. Проблемы развития кадрового потенциала на предприятиях и возможности системы профобразования для их решения // Информационный бюллетень, № 2. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. <http://base.garant.ru/194365>.
3. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Консультант плюс. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=147353>.
4. Т. Г. Калугина. Зачем нужна сертификация квалификаций // «Аккредитация в образовании». Электронный журнал в образовании. 28.02.2013. http://www.akvobr.ru/sertifikacia_kvalifikacii.html.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.
6. «Квалифицированная рабочая сила — основа интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. Группа двадцати: стратегия в области профессиональной подготовки кадров». Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Москва, 2011 г. Официальный сайт International Labour Organization. http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/g20_ru.pdf.
7. European Commission. New Skills for New Jobs. November 2010. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice.../documents/thematic_reports/125EN.pdf.
8. Восторг от успешного начала? Работа для молодых. Резюме на русском языке публикации Multilingual Summaries. Off to a Good Start? Jobs for Youth. Официальный сайт OECD. <http://www.oecd.org/els/emp/46748374.pdf>.

Continuing vocational education and training: state, regulation, development directions

L. G. Zubova, PhD (Economics). Deputy Director of the Institute of Social Policy of the Academy of Labor and Social Relations.

O. N. Andreeva, Senior researcher of the Center for monitoring the wellbeing of regions of the Institute of Social Policy of the Academy of Labor and Social Relations.

О. А. Антропова, PhD (Economics), Leading Researcher of the Institute of Social Policy of the Academy of Labor and Social Relations.

The developed economic situation in Russia actualizes the problem of the development of continuous vocational education and training (VET) according to labor market needs.

The article provides the assessment of VET' current state by the results of statistical data analysis on extent of workers' coverage by different types of VET and in terms of amount of funds allocated by the state and employers for the purposes of VET.

The authors also consider the questions of an improvement of legislation support for VET, including those that on the basis of use of professional standards, licensure and certification of

qualifications of workers. The considerable attention is paid to the need of realization of the strategic directions of VET development, proceeding from requirements of the economy and labor market and taking into account the accumulated international experience. It is a question of such directions as the analysis of current demand and forecasting of future demand for professions and qualifications, social partnership in the field of VET, availability and quality of VET, VET funding, efficiency assessment of VET.

Keywords: continuous vocational education and training (VET), the additional vocational education, the vocational education, professional standards, licensure and certification of qualifications of workers, supply and demand on professions and qualification, efficiency of VET.

Уважаемые коллеги!

Приглашаем вас принять участие в III форуме и выставке «Открытые инновации», которые пройдут с 14 по 16 октября 2014 г. в Технополисе «Москва».

Страной – партнером форума и выставки 2014 стала Китайская Народная Республика, что подразумевает участие представительной бизнес и правительственной делегации во главе с премьером государственного совета КНР.

Деловая программа форума пройдет под эгидой ключевой темы: «Созидательное разрушение: как сохранить конкурентоспособность в XXI веке».

Трек программы охватят следующие темы: здравоохранение, медицина, умный компьютер, виртуальная реальность, транспорт и инфраструктура, зеленые технологии, полезные ископаемые, инновации как ответ на глобальные вызовы, наука, образование, предприниматели, корпорации, капитал, международное партнерство, пространство, бизнес-среда.

В рамках Open Innovations Expo запланированы тематические разделы: новые материалы, здоровье, энергетика и энергоэффективность, транспорт и транспортная инфраструктура, инновационная инфраструктура; а также зона стартапов, зоны презентаций продуктов, технологические экскурсии и др.

Напоминаем, что при оплате до 15 июня действует минимальная цена регистрационного взноса.

Московский международный форум инновационного развития «Открытые инновации» проводится по поручению Правительства Российской Федерации при участии Министерства экономики РФ, Правительства Москвы и ведущих институтов развития: группы Роснано, ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «РВК», Фонда развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Сколково), АНО «Агентство стратегических инициатив», Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и ТПП РФ.

Интеллектуальным продюсером Форума по традиции выступит MIT Technology Review – независимая издательская компания, основанная в Массачусетском технологическом институте.

Ждем с нетерпением встречи с вами на площадке форума и выставки «Открытые инновации»!

Будем признательны за распространение информации о форуме среди ваших коллег, партнеров и друзей.

С уважением, Фонд «Форум инноваций»,
т.: +7(495)6600668, факс: +7(495)6648399.
109004, Москва, ул. Земляной вал, 59, стр. 2, 6 эт.
www.forinnovations.ru.