

## **Развитие национальных систем квалификаций: зарубежный и российский опыт**

Создание конструктивных механизмов взаимодействия работодателей и системы образования, повышающих эффективность подготовки кадров, - один из мировых трендов. Современным инструментом для обеспечения баланса спроса и предложения на рынке труда, используемым в большинстве стран, является совершенствование национальных систем квалификаций (НСК), включая обновление подходов к описанию профессиональной деятельности, аттестации работников и рабочих мест, к сравнению квалификаций, полученных разными способами. При этом под квалификацией понимается официально признанное/подтвержденное (в виде диплома/сертификата) наличие у лица компетенций, соответствующих требованиям к выполнению профессиональной деятельности.

Ядро НСК составляет *национальная рамка квалификаций*. Этот термин активно используется с середины 2000-х годов. В международной практике национальная рамка квалификаций (далее - НРК) определяется как системное и структурированное по уровням описание признаваемых в стране квалификаций. Различают отраслевые, национальные и международные (наднациональные) рамки квалификаций. К категории международных относится Европейская рамка квалификаций 2008 года, которая стала результатом договоренностей стран – участниц Копенгагенского процесса. По данным UNESCO и Европейского фонда образования, к 2014 году процесс разработки и внедрения НРК охватил около 155 стран, в то числе 35 стран Европы.

В основе разработки НРК – дифференциация квалификаций по уровням. В ряде европейских стран уровни квалификаций отождествляются с уровнями образования. Но есть и другой подход, примененный, в том числе в России. Он основан на описании деятельности через 3 ключевых признака: широта полномочий, сложность умений и сложность знаний - и идеи разных траекторий достижения уровня квалификации, в том числе и через наращивание практического опыта. Это обеспечивает возможность признания результатов неформального и спонтанного образования.

НРК может охватывать все типы и уровни квалификаций или только их часть. «Всеохватывающих» НРК в Европе 43, например, в таких странах, как Германия, Бельгия/Фландрия, Шотландия, Ирландия, Эстония, Словения и Литва и др. НРК, в которых представлены все типы и уровни квалификации, разработаны также в Австралии и Южной Африке. В НРК Франции отсутствуют два начальных уровня квалификации (соотносимы с начальным общим образованием). В Австрии 6-8 уровни разделены на два потока – профессиональные и академические квалификации.

26 европейских стран взяли за основу НРК 8 уровней (по образцу европейской рамки). В других странах количество уровней варьируется от 5 (Нидерланды, Франция) до 12 (Шотландия). В Норвегии и Исландии НРК имеет 7 уровней, в Словении, Ирландии, Австралии и Южной Африке – 10. В Великобритании (Англия, Северная Ирландия) НРК насчитывает 9 уровней.

При наличии формулировок, обеспечивающих качественное отличие одного уровня квалификации от других, возможно описание конкретных квалификаций по отдельным областям профессиональной деятельности, т.е. наполнение рамочного конструкта конкретным содержанием. В идеале рамка квалификаций – это не таблица или матрица, а многомерный конструкт (в современных условиях – информационный ресурс), включающий в себя все квалификации, имеющие официальное «хождение» на национальном уровне. Правда, для большинства государств такая рамка квалификаций не сложившаяся практика, а ориентир. На текущий момент НРК – это иерархия уровней, конкретные квалификации фиксируются в реестрах. Так, например, реестр квалификаций Великобритании в 2017 году содержал 22 200 квалификаций. В него включены квалификации, для освоения которых есть образовательные программы, предусмотрена оценка и документы подтверждения.

Ближе других к представлению НРК как системного и многостороннего описания квалификационной структуры отраслей подошла Австралия. Помимо десятиуровневой рамки, в которой дается общее описание по параметрам знаний, умений и компетенций, в документ входит описание типов квалификаций по каждому уровню (указываются документы – сертификаты, дипломы), общие цели данного типа квалификаций, объемы учебной нагрузки в годах, возможности зачета обучения на предыдущих уровнях. Далее дается спецификация типов квалификаций, в которой фиксируются:

- результаты обучения для каждого уровня и типа квалификаций;
- требования к разработке квалификаций и ее обновлению;
- требования к реестру организаций, уполномоченных проводить аккредитацию;
- требования к реестру организаций, уполномоченных разрабатывать квалификации;
- требования относительно повышения квалификации или ее смены.

Структура определила название документа: Рамка национальной профессиональной подготовки (National Training Framework), основу которой составляют три ключевых элемента, призванных обеспечить сопоставимость и прозрачность профессионального образования и подготовки на всей территории страны:

- австралийская рамка квалификаций описывает все национально признаваемые квалификации, начиная с уровня, определяемого аттестатом о полном среднем образовании и заканчивая степенью доктора философии (PhD), и объединяет их в единую систему;
- австралийская рамка качества обучения – набор согласованных принципов, подходов, механизмов и стандартов качества обучения и оценивания, осуществляемых образовательными учреждениями;
- национально одобренные стандарты и квалификации, позволяющие определить и оценить квалификацию работника (человека).

Австралийский документ – пример «пакетного» решения для проекции заказа сферы труда в образовательные программы.

43 НРК в странах Европы (в т.ч. 3 НРК Великобритании, где у Англии и Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса есть свои НРК), НРК в Австралии, Южной Африке имеют официальный статус. Возможны несколько вариантов его получения: НРК утверждается

- 1) отдельным законом (например, Бельгия/Фландрия, Чешская республика, Франция, Греция, Ирландия, Литва, Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, Южная Африка);
- 2) внесением соответствующих поправок в действующее законодательство об образовании (например, в Италии, Испании);
- 3) постановлениями на уровне министерств (Дания, Германия, Норвегия, Португалия, Швеция, Россия).

Как правило, помимо законодательства, на национальном уровне принимается стратегия в области развития квалификаций, а также необходимые нормативные, методические и информационные документы. Они используются системой образования, работодателями и гражданами.

В более чем половине стран ЕС, а также в Австралии и Южной Африке для управления квалификациями создана специализированная организация, которая проводит необходимые исследования и подчиняется Министерству образования и (или) Министерству труда/занятости (как правило, это специализированное агентство по квалификациям). Часто такое агентство ответственно за академические квалификации (сфера образования) и профессиональные квалификации (сфера труда). Например, Агентство по управлению квалификациями и экзаменами (Office of Qualifications and Examinations Regulation, Ofqual) Англии, подконтрольное Парламенту страны, отвечает за выработку и проведение политики в области квалификаций, а также за порядок оценки профессиональных квалификаций и требования к программам ученичества. Также оно ведёт реестр квалификаций и выдающих их организаций. Квалификации разрабатываются

сертифицируемыми Агентством специальными независимыми организациями (awarding organizations) и организациями высшего образования. В Великобритании существует полноценный конкурентный рынок организаций, разрабатывающих квалификации и проводящих их оценку. Обязательным условием разработки квалификации является ее востребованность рынком труда. Так же и в других странах: включение квалификации в национальную систему обосновано результатами исследований рынка труда или заключениями соответствующих заинтересованных сторон - представителей сферы труда. Для усиления обоснованности проводится сравнение новых квалификаций с квалификациями, подтвердившими свою актуальность в других странах. В Австралии для регистрации новой квалификации необходимо предоставить описание требований к результатам обучения, условиям реализации этого обучения, периодичности обновления описания квалификации.

Обеспечение качества (экспертиза) квалификаций осуществляется соответствующими институтами: аккредитационными агентствами (одним или несколькими), отраслевыми структурами, агентствами по регистрации и мониторингу деятельности провайдеров образовательных услуг, агентствами по присуждению квалификаций.

Содержание квалификаций раскрывается в *профессиональных стандартах (ПС)* - документах, устанавливающих требования к знаниям, умениям, опыту, необходимым для выполнения определенных трудовых функций. Профессиональные стандарты используются в сфере образования (для установления требований к результатам обучения) и в сфере управления персоналом (для обеспечения соответствия квалификации работника «квалификации деятельности»).

В странах, где существует исторически сложившаяся традиция сотрудничества бизнеса и образования, совместной разработки учебных планов и их обновления, разработка профессиональных стандартов оказывается излишней. Среди таких стран Дания, Финляндия, Германия, Ирландия, Норвегия, Швеция. Например, в Дании описывается область компетенций, умений, знаний, необходимых в определенной сфере деятельности. На основе этой информации разрабатываются образовательные стандарты. Примерно так же устроена немецкая система профессионального образования. В Германии официальным документом для разработки и реализации образовательных программ являются регламенты (руководства) по профессиям. В регламенте указывается нормативная основа его разработки – закон о профессиональном образовании. Регламент утверждается Министерством экономики и технологий совместно с Министерством образования и научных исследований Германии и определяет срок обучения, требования к оценочным процедурам и их общее содержание. В документе представлен рамочный учебный план в неделях для предприятия, примерная программа в часах для профессионального училища, описаны общедидактические принципы, на которых строится дуальная система обучения. По сути, в перечисленных странах разработка профессиональных стандартов интегрирована в процесс проектирования образовательных стандартов.

Тем не менее, в большинстве европейских стран ситуация иная, и они используют профессиональный стандарт как инструмент взаимодействия системы образования и бизнеса. Существует три группы, на которые условно можно разделить профессиональные стандарты, существующие в европейских странах. Они отличаются целями разработки и применения.

Первая группа стандартов представляет собой систему классификации для обеспечения статистического мониторинга в сфере труда. Профессиональные стандарты этого типа не содержат требований к компетенциям, но описывают условия труда и возможные должности. Такой тип профессиональных стандартов существует, например, во Франции.

Вторая группа стандартов описывает профессиональную деятельность на основе функционального анализа. Устанавливаемые в них требования измеримы, соотнесены с принятыми в стране уровнями квалификаций. Содержание требований меняется на основе постоянного мониторинга объективных изменений в деятельности, но они не связаны с конкретной должностью, только с деятельностью и необходимым качеством ее выполнения. Такие профессиональные стандарты достаточно гибки, они могут служить основой разработки образовательных стандартов и программ для конкретных квалификаций, а также использоваться в системе управления персоналом в целях оценки потребностей в развитии квалификации работников или освоения лучших практик деятельности. Этот тип профессиональных стандартов используется в Великобритании.

Третья группа профессиональных стандартов представляет собой описание конкретной квалификации в соотнесении с конкретной должностью. Для каждой конкретной квалификации профессиональный стандарт становится основой разработки образовательного стандарта и оценочных средств. Такой подход используется в Испании. Подобная практика также существует во франкоговорящей части Бельгии. Но эта система используется по отношению к регулируемым квалификациям, присвоение которых в обязательном порядке осуществляется государством.

Разработка профессионального стандарта – задача сферы труда, ее решают работодатели. В странах с либеральной моделью разработка ПС возложена на отраслевые структуры, имеющие независимый статус (Великобритания, Ирландия Австралия, Южная Африка). В странах с госрегулированием - на соответствующие министерства (Франция).

Орган, координирующий деятельность по созданию профессиональных стандартов в Великобритании, - Совет по национальным профессиональным стандартам (The National occupational standards board). Членами совета являются представители Агентства по квалификациям и образовательным программам, Шотландского квалификационного агентства, Агентство Уэльса по квалификациям, образовательным программам и оцениванию, Совета по учебным программам, экзаменам и оцениванию Северной Ирландии, Агентства по развитию отраслевых квалификаций, а также шесть представителей работодателей. Возглавляет Совет один из представителей работодателей. Для проведения текущей работы по руководству процессом разработки профессиональных стандартов Совет создает Координационную группу, в состав которой входят представители всех четырех национальных агентств, регулирующих вопросы квалификаций.

Главная задача Совета - обеспечить высокий уровень профессиональных стандартов, действующих в стране, их соответствие лучшим зарубежным образцам. Совет осуществляет финансирование создания и обновления стандартов на конкурсной основе, следит за ходом выполнения проектов по разработке стандартов и утверждает результаты. Непосредственное утверждение стандарта проводит Координационная группа, которая действует от имени Совета по профессиональным стандартам. Начиная с 1 апреля 2007 г. все национальные профессиональные стандарты проходят процедуру оценки с использованием критериев качества.

Непосредственно разработку профессиональных стандартов проводят советы по развитию отраслевых квалификаций, а в тех отраслях, где советы еще не созданы, - организации по разработке стандартов (standards setting bodies). Только советы и организации допускаются к участию в конкурсах на проекты по созданию профессиональных стандартов. Советы являются, своего рода, «опекунами» разработанных ими стандартов. Они отвечают за их поддержание и обновление.

В Австралии в разработке профессиональных стандартов принимают участие:

- Советы по отраслевым квалификациям;
- Национальный совет по качеству;
- Региональные организации управления профессионального образования и подготовки;

- Департамент образования, науки и профессиональной подготовки (с декабря 2007 г. преобразован в Департамент образования, занятости и трудовых отношений);
- Национальный координационный комитет по реализации проектов;
- Министерский совет.

Разработка профессиональных стандартов в Канаде организуется, финансируется и осуществляется федеральным правительством (Департаментом людских ресурсов и профессионального развития Канады) при активном участии региональных структур, ответственных за профессиональную подготовку, а также широкого круга экспертов и менеджеров. Процесс согласования и утверждения профессиональных стандартов включает его обязательное рассмотрение и утверждение в региональных органах, регулирующих профессиональную подготовку на производстве. После внесения замечаний и дополнений документ утверждается Канадским советом директоров профессиональной подготовки на производстве.

В 90-е годы в стране была создана широкая инфраструктура, в которую вошли Канадский совет развития трудовых ресурсов, представляющий федеральный уровень, советы по профессиональной подготовке провинций, отраслевые советы. В результате совместных усилий была создана новая Национальная профессиональная классификация, Программа отраслевых советов и Отраслевая партнерская инициатива, одной из задач которых является создание и внедрение в практику профессиональных стандартов.

Отраслевые советы организуют и осуществляют всю основную работу, связанную с созданием профессиональных стандартов. В настоящее время в стране действует около тридцати отраслевых советов.

Подобные организации действуют во многих странах, в том числе и в России, где они рассматриваются как эффективный механизм получения достоверной и взвешенной информации от сферы производства и бизнеса по проблемам развития трудовых ресурсов.

Советы, как правило, создаются объединениями работодателей, обладающими авторитетом и влиянием в своей области и имеющими потенциал и опыт проведения исследований и анализа проблем подготовки и использования профессиональных кадров, разработки и практической реализации рекомендаций по совершенствованию политики и практики в области развития кадрового потенциала отрасли. К работе советов активно привлекаются практики и эксперты из органов управления, профессиональных союзов, ассоциаций и организаций, сферы образования. Советы активно взаимодействуют с органами управления национального и регионального уровня. Доклады и рекомендации, подготовленные советами, используются и учитываются при формировании государственной политики в области развития профессиональных кадров.

Профессиональные стандарты, как правило, носят национальный характер и, соответственно, их использование регламентировано в нормативно-правовом плане (утверждение на уровне министерств экономики или труда, как в Великобритании, или министерства образования, как в Германии). Обязательность применения профессиональных стандартов обусловлена их национальным характером. Во всех странах профессиональные стандарты в обязательном порядке используются для формирования содержания образовательных стандартов и систем обеспечения качества, в том числе и для признания ранее полученного обучения.

Разработка профессиональных стандартов финансируется государством. Выгоды финансирования – обеспечение вовлеченности работодателей в развитие экономики и реализации политики в области развития человеческих ресурсов. Наиболее эффективными моделями (по критериям наличия соответствующей нормативно-правовой базы, степени институционализации, устойчивости и влияния) участия профессиональных сообществ в национальной системе квалификаций, в том числе и в разработке профессиональных стандартов, являются:

- институциональная модель деятельности профессиональных сообществ в формате отраслевых советов, в которых ведущую роль играют представители сферы труда,

- модель смешанного пропорционального участия представителей сферы труда (работников и работодателей) и представителей сферы образования.

Ключевая функция профессиональных стандартов – установление требований к квалификации – делает их основанием для *оценки квалификаций*. Распространены 4 способа оформления процедуры оценки квалификации:

- процедура встроена в образовательную программу, но проводится независимыми организациями (Ирландия, Германия, Финляндия);
- процедура встроена в образовательную программу и проводится организацией, реализовавшей эту программу (большинство стран СНГ);
- проводится по завершении образовательной программы (Израиль, Канада по регламентированным профессиям (в Израиле – около 100, в Канаде – 49), почти все страны – по медицинским профессиям), носит государственный характер, ответственность за нее несет профильное ведомство;
- проводится конкретным работодателем как способ отбора оптимального претендента на рабочее место (этот кейс характерен для всех стран);
- проводится по завершении образовательной программы, проводится независимыми центрами с привлечением экспертов от профессиональных сообществ

В первых двух случаях оценка квалификации и итоговая аттестация по образовательной программе совпадают. Разница состоит в степени объективности и достоверности оценки. В первом варианте соблюдается принцип независимости, во втором нет. В первом случае оценочные средства разрабатываются экспертами, представляющими работодателей. Так, в Германии за контент оценивания отвечают ремесленные или торгово-промышленные палаты. Во второй модели оценочные материалы готовят сами образовательные организации, что значительно снижает доверие к результатам оценки. По результатам оценки в обоих случаях выдается документ, который одновременно фиксирует освоение программы и присвоение квалификации.

Третья модель существует отдельно от системы образования. Она представляет собой допуск к профессии. Без успешной сдачи квалификационного экзамена самостоятельная профессиональная деятельность невозможна, независимо от наличия диплома об образовании. Квалификация подтверждается отдельным документом. Процедура и содержание оценки в этом случае устанавливаются государством, хотя и с привлечением экспертов от профессионального сообщества. В отдельных случаях временной интервал между окончанием учебного заведения и подтверждением квалификации может быть значительным. Например, в Японии, чтобы стать инженером, нужно окончить университет, отработать по специальности не менее 7 лет, в том числе 2 года в должности, связанной с принятием инженерных решений. После этого кандидат сдаёт два экзамена (не по специальности, а по таким предметам, как этика инженерного труда или экология), а специальная комиссия Института инженеров Японии решает, включать его или нет в национальный регистр инженеров-профессионалов. В данной ситуации профессиональный экзамен становится не инструментом допуска к профессии, а условием попадания в реестр высококвалифицированных (фактически элитных) специалистов.

Система независимой оценки квалификации, которая выстраивается в России, носит уникальный характер (примеры по отдельным секторам есть в Великобритании, но нет охвата всех отраслей экономики). Она отделена от провайдеров образовательной услуги, от конкретного работодателя и от государства. Ответственность за организацию, проведение, методическое оснащение оценки несут отраслевые советы по профессиональным квалификациям. Это подтверждение квалификации профессиональным сообществом

Несмотря на различия в процедуре, форма проведения оценки и структура оценочных средств во многих странах совпадают. Экзамен, как правило, состоит из 2 частей: теоретической (может быть тестом или письменной работой) и практической

(собственно профессиональный, квалификационный экзамен) части. Тестовые задания часто разрабатываются централизованно, специализированными научными институтами, постоянно обновляются. Так происходит в Германии, Австрии. Практическая часть предполагает выполнение трудовых функций, которые составляют ядро квалификации. К ее подготовке привлекают представителей работодателей, носителей квалификации. Однако эти правила срабатывают только в тех случаях, когда оценку проводят независимые эксперты, а не провайдеры образовательной услуги.

Теоретическая и практическая часть могут быть разделены во времени. Например, в Германии экзамены проводятся в соответствии с установленным, единым для всех соискателей графиком (сдать экзамен можно только в определенное время, причем сроки тестирования и практической части не совпадают). Время, отводимое на проведение экзамена, может быть фиксированным и не выходить за пределы одного дня, а может, как в Финляндии, занимать столько часов (а иногда и дней), сколько требуется для выполнения соответствующей деятельности в реальных производственных условиях.

В российской практике профессиональный экзамен тоже двухэтапный, однако ответственность за его содержание и процедуру проведения полностью несут советы по профессиональным квалификациям. Они организуют разработку оценочных средств и их экспертизу.

В современной ситуации возможность признания квалификации независимо от способа ее получения – один из наиболее действенных способов повышения привлекательности независимой оценки квалификации. В российской системе его потенциал пока реализован не в полной мере. В связи с этим интересен опыт решения проблемы, выбранный во Франции. Здесь начиная с 1934 г. в сфере инженерии отдельные граждане могли получить государственный диплом инженера на основании имеющегося опыта трудовой деятельности. В 2002 г. Был принят закон «О социальной модернизации», который ввел понятие «валидация знаний, приобретенных посредством опыта».

Сравнение процессов развития национальных систем квалификаций в России и других странах показывает сходные тенденции:

- усиление роли профессионального сообщества в управлении качеством квалификаций и качеством подготовки кадров;
- появление специализированных структур, обеспечивающих экспертно-аналитическую и методическую поддержку процесса формирования и оценки квалификаций;
- формирование новых способов описания профессиональной деятельности, требований к квалификации; новых механизмов социального партнерства в области развития квалификаций, повышения качества человеческих ресурсов;
- обеспечение возможности признания результатов неформального образования через независимую оценку квалификации.