

Принципы формирования национальной системы квалификаций – международный опыт

В настоящее время вопросы формирования национальной системы квалификаций (НСК) и национальной рамки квалификаций (НРК) уже стали достаточно привычными темами для обсуждения в профессиональном сообществе. При этом в России еще не до конца сформировался дискурс в области, в то время как в Европе уже наблюдаются существенные достижения в этом направлении, которые и анализируются в данной статье с целью содействия формированию национальной системы квалификаций в России.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что в Европе разработка НСК была вызвана не сугубо научным интересом, а объективной необходимостью, а именно, серьезным качественным разрывом между спросом и предложением рабочей силы в профессионально-квалификационном разрезе.

Для устранения этого разрыва было введено понятие результатов обучения, которое стало центральным при формировании образовательных программ и системы обеспечения их качества. Результаты обучения формулируются в сфере труда, т.е. работодателями, а в образовательном поле они оформляются в виде компетенций, интегрирующих знания, понимание, умения, опыт и отношения (ценностные установки). Именно результаты обучения позволяют формировать квалификации и структурировать их в виде рамки квалификаций.

В нашей стране уже предпринят переход на образовательные стандарты профессионального образования, ориентированные на результаты обучения. Помимо этого отраслевые работодатели стали разрабатывать профессиональные стандарты и отраслевые рамки квалификаций под эгидой РСПП.

Все это закладывает основу для формирования полноценной национальной рамки и системы квалификаций. Однако для того, чтобы рамка и система квалификаций выполняли свое предназначение, должен быть соблюден ряд условий. Первым условием является понимание всеми заинтересованными сторонами, т.е. субъектами системы образования, сферы труда и государством, предназначения рамки и системы квалификаций как инструментов модернизации профессионального образования и гармонизации спроса и предложения квалификаций. Следующим условием является совместное участие всех заинтересованных сторон в формировании рамки квалификаций и последующем управлении поддержанием и развитием рамки.

Центр изучения проблем профессионального образования

Ниже обобщается международная практика разработки НРК и НСК. *Рамка квалификаций* представляет собой системное и структурированное по уровням описание официально признаваемых квалификаций, благодаря чему с помощью рамки устанавливается взаимосвязь между результатами обучения и дипломами/свидетельствами/сертификатами об образовании.

Ключевое понятие в этом определении – *результаты обучения*, которые указывают на индивидуальные достижения, знания и практические умения, приобретенные и продемонстрированные человеком после успешного завершения обучения (например, отдельного модуля или образовательной программы в целом, неформального обучения). То есть, в самих результатах обучения заложены критерии оценки, по результатам которой осуществляется их официальное признание.

Ориентация на результаты обучения приводит к изменению содержания и характера, а также инструментов оценки, поскольку оценке подлежат именно комплексные, интегрированные достижения обучающихся, в связи с чем инструменты оценки становятся более ориентированными на определенные объективные критерии; а также к формированию единой логики при оценке результатов лиц, поступающих на обучение, и их результатов, достигнутых по завершении обучения. Это означает, что объем программы обучения будет зависеть от результатов предыдущего обучения, что позволяет формировать индивидуальные программы обучения и оптимизировать сроки и стоимость обучения.

Оценка результатов обучения лежит в основе присуждения квалификаций и выдачи соответствующего сертификата, диплома или присуждения степени. В таком виде результаты обучения в форме освоенных компетенций становятся собственностью человека и залогом его трудоустройства, профессионального роста и самореализации.

Здесь важно подчеркнуть, что в традиционных системах, основанных на входных показателях, общая положительная оценка освоения обучающимся программы обучения не означает, что обучающийся является компетентным в каждой области, входящей в программу.

Результаты обучения, соответствующим образом структурированные и сгруппированные, представляют собой квалификацию. Из этого следует, что *квалификация* – это официально признанное/подтвержденное (в виде диплома/сертификата/степени) наличие у лица компетенций, соответствующих требованиям к выполнению определенных трудовых функций (т.е. требованиям профессионального стандарта), сформированных в процессе образования, обучения, трудовой деятельности (обучения на рабочем месте и др.).

Именно благодаря использованию в качестве «точки отсчета» результатов обучения/компетенций рамка квалификаций становится инструментом классификации

Центр изучения проблем профессионального образования имеющих квалификаций и разработки новых квалификаций, необходимость в которых возникает на рынке труда. Опираясь на результаты обучения, становится возможным сформулировать критерии, позволяющие относить квалификации к тому или иному уровню, что делает их одним из основных инструментов обеспечения прозрачности систем профессионального образования и квалификаций.

Результаты обучения, формирующие общие характеристики квалификации, получили название «квалификационного дескриптора». На основе квалификационных дескрипторов осуществляется выстраивание уровневой иерархии квалификаций и формирование рамки квалификаций.

Важно подчеркнуть, что описание квалификаций в терминах компетенций, или результатов обучения, позволяет прозрачно и непротиворечиво проектировать образовательные стандарты и модульные программы обучения, где каждый модуль направлен на достижение конкретного результата, т.е. освоение определенной составной части квалификации, а набор результатов составляет целостную квалификацию.

Таким образом, результаты обучения позволяют:

- сформулировать исчерпывающий набор требований к достижениям (компетенциям) обучающихся;
- повысить прозрачность и сравнимость квалификаций;
- обеспечить единый формат проектирования программ для различных форм обучения (например, дистанционного обучения, обучения на рабочем месте, неформального обучения и др.);
- обеспечить прозрачное взаимодействие между требованием сферы труда, содержанием программ и оценкой.

В этой связи система профессионального образования и обучения, ориентированная на результаты обучения, предполагает наличие трех типов стандартов: профессиональных стандартов (описывающих функции, которые человек должен выполнять и требования к компетенциям, необходимым для выполнения этих функций); стандартов оценки (описывающих, что, как и кем должно оцениваться для присуждения квалификации); образовательные стандарты, описывающие результаты обучения, необходимые для получения квалификации, задачи и методы обучения и контекст обучения (в учебном заведении, на предприятии и т.д.).

Как показывает анализ международного опыта, основой формирования рамок квалификаций является установление четких связей между требованиями сферы труда к выполнению работниками трудовых функций и требованиями к тому, как оценить готовность работников соответствовать этим требованиям. При этом следует подчеркнуть,

Центр изучения проблем профессионального образования

что эта готовность может формироваться, как в процессе освоения образовательной программы в учебном заведении (если эта программа основана на требованиях к результатам), в процессе трудовой деятельности на рабочем месте, на основе самостоятельного обучения, в том числе и с использованием возможностей, предоставляемых новыми технологиями (ИКТ).

В этой связи в современный образовательный дискурс прочно вошли понятия неформального и спонтанного обучения¹. Во многих странах разрабатываются процедуры и институциональные механизмы признания результатов неформального и спонтанного обучения, что полностью соответствует задачам реализации стратегии обучения в течение всей жизни, которая является основополагающей стратегией развития практически во всем мире. В странах ЕС реализация этой стратегии осуществляется в рамках Лиссабонской стратегии и программы «Образование и обучение 2020».

Рамка квалификаций, таким образом, создает основу для систематизации и признания результатов вышеуказанного разнообразия возможностей обучения и формирует основу для повышения качества, доступности, взаимосвязи и признания квалификаций в обществе или на рынке труда, как на национальном, так и на международном уровне.

«Внешнее измерение» рамки квалификаций, т.е. ее роль в повышении академической и трудовой мобильности граждан и конкурентоспособности рабочей силы, соотносится с задачами постиндустриального общества, основанного на знаниях, что еще раз подчеркивает ее важность для всех субъектов рынка труда, сферы образования и граждан в целом.

Поэтому закономерной была разработка в ЕС и принятие в апреле 2008 г. Европейским парламентом Европейской рамки квалификаций для обучения в течение всей жизни, которая является мета-рамкой и инструментом сравнения и сопоставимости национальных квалификаций в странах-членах ЕС.

Для многих стран, модернизирующих свои рамки квалификаций, ЕРК является своеобразным ориентиром при разработке НРК с точки зрения количества уровней и их описания (дескрипторов).

Как правило, в международной практике (и это демонстрирует ЕРК) квалификации распределяются по уровням на основе совокупности требований к компетенциям/результатам обучения, дифференцированных по параметрам знаний, умений

¹ Неформальное обучение - обучение в ходе спланированной деятельности, предполагающей так называемое «полуструктурированное» обучение, осуществляемое в ходе повседневных трудовых ситуаций, содержащих обучающий компонент.

Спонтанное обучение - обучение, осуществляемого в ходе повседневной жизни человека: на работе, в семье и т.д.

Центр изучения проблем профессионального образования и широких компетенций. Эти требования содержатся в дескрипторах уровней (квалификационных дескрипторах).

Параметр широких компетенций, включающих в себя сложность, ответственность и самостоятельность, является наиболее значимым для качественного разделения уровней. При этом важно подчеркнуть, что от уровня к уровню могут изменяться не все параметры одновременно, ряд параметров может быть одинаковым для двух смежных уровней. Это неслучайно, и такая конфигурация была сформирована на основе значительного массива данных, проанализированных в ходе разработки ЕРК.

Содержание этих параметров закладывается в профессиональных стандартах, устанавливающих требования к содержанию и качеству труда, условиям его осуществления, т.е., фактически, формирующих требования к результатам обучения. Следует отметить, что все большее количество стран, особенно те, где профессиональные стандарты ранее отсутствовали, используют для определения результатов обучения метод функционального анализа².

К странам, в которых в основе квалификаций лежат требования профессиональных стандартов, относятся Австрия, Бельгия (Валлония, Фландрия), Болгария, Дания, Эстония, Франция, Германия, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Испания, Швейцария, Турция и Великобритания.

При том что в большинстве стран признана целесообразность наличия профессиональных стандартов, в ряде такие стандарты отдельно не разрабатываются, так, например, в Ирландии, Финляндии, Норвегии, Швеции. Однако и там квалификации основаны на компетенциях и результатах обучения за счет того, что представители сферы труда активно участвуют в определении и описании результатов обучения, образовательных стандартов и требований к оценке, которые, по сути, отражают компетенции, необходимые для выполнения трудовой деятельности. То есть, в этих странах разработка профессиональных стандартов интегрирована в процесс проектирования образовательных стандартов и требований к образовательным стандартам и оценке.

В любом случае, формирование НРК основано на структурировании и систематизации результатов обучения с использованием единого набора принципов и языка описания, понятного работодателю, работнику, кандидату на обучение, т.е. всем заинтересованным

² ФА - метод поэтапного выявления и описания иерархических уровней в области профессиональной деятельности. Алгоритм проведения функционального анализа для выявления конкретных функций состоит в последовательном определении элементов различных уровней иерархии.

Центр изучения проблем профессионального образования

сторонам. В результате этого и работнику, и кандидатам на обучение, и работодателям понятно, что означает квалификация определенного уровня в определенной области профессиональной деятельности, какими знаниями, умениями, опытом должен обладать этот работник, какие по степени сложности задачи он должен уметь решать и с какой степенью самостоятельности и ответственности он способен действовать.

А для этого при формировании НРК осуществляется классификация знаний, умений, опыта, уровней ответственности и самостоятельности при выполнении трудовой деятельности, для чего сначала осуществляется формулировка в общем виде соответствующих требований. Именно поэтому сам конструкт такого описания носит рамочный характер. При наличии общих формулировок, обеспечивающих качественное отличие одного уровня квалификации от других уровней, возможно описание конкретных квалификаций по отдельным областям профессиональной деятельности, т.е. наполнение рамочного конструкта конкретным содержанием. Таким образом, в идеале, НРК – это не двухмерная матрица, а многомерный конструкт, включающий в себя все квалификации, имеющие официальное «хождение» на национальном уровне и устанавливающий взаимосвязь между результатами обучения и деятельностью, требуемой на рынке труда, с одной стороны, и свидетельствами/дипломами/степенями, с другой.

Наиболее ярким примером рамки квалификаций является национальная рамка квалификаций и зачетных единиц Великобритании, где рамка сформирована на основе профессиональных стандартов по областям профессиональной деятельности. В Великобритании использование профессиональных стандартов для определения и аккредитации национальных квалификаций является основным условием включения квалификаций в национальную рамку. Таким образом, в национальной рамке квалификаций отражены все аккредитованные квалификации и соответствующие им свидетельства, дипломы, сертификаты.

Следует подчеркнуть, что отношения между квалификациями внутри рамки не являются статичными и постоянно усложняются, реагируя на те процессы и отношения, которые призвана отражать рамка, и которые включают в себя результаты обучения, деятельность, требуемую предприятиями, профессиональные квалификации и дипломы.

Устанавливая связь между вышеуказанными элементами, рамка, с одной стороны, объединяет и систематизирует существующие квалификации (дипломы/сертификаты), с другой – стимулирует разработку новых квалификаций при возникновении такой необходимости на рынке труда.

Большинство современных национальных рамок возникают на базе существующих механизмов системы квалификаций. Для установления основного набора уровней могут

Центр изучения проблем профессионального образования

использоваться две основные характеристики систем квалификаций. Первая – это иерархия квалификаций, а вторая – инфраструктура системы образования. Рамки квалификаций Великобритании и Ирландии могут служить типичным примером первого подхода, а использование инфраструктуры системы образования характерно для современного состояния в области квалификаций в России.

Во втором случае устанавливаются не столько уровни, сколько сегменты системы образования, в каждом из которых присуждаются соответствующие дипломы.

В этом случае, т.е. в случае нашей страны, ряд форм обучения не встроены в данную иерархию, например: программы профессиональной подготовки, программы непрерывного профессионального обучения.

Более того, такое построение иерархии приводит к нарушению самого принципа структуризации квалификаций, предполагающего, что каждая следующая квалификация предполагает «приращение» компетенций, обеспечивающих преемственность между уровнями и гибкость траекторий и программ обучения.

Выбор конфигурации НРК в каждой стране обуславливается конкретными задачами, традициями и национальным контекстом. Так, например, в Ирландии создание НРК было нацелено на реорганизацию систем квалификаций, действующих в различных секторах системы образования и обучения, в одну интегрированную рамку с новыми механизмами обеспечения качества и новой институциональной структурой управления рамкой.

При этом в Ирландии ставилась цель создать НРК в короткие сроки – в течение 2-3 лет. Управление процессом и текущий контроль реализации рамки являются основными функциями, которые закреплены законодательно. Созданы две организационные структуры (одна в сфере профессионального образования, другая – в сфере высшего образования), наделенные регулируемыми функциями, в соответствии с которыми они разрабатывают дипломы (сертификаты), основанные на дескрипторах, определенных в рамке. В основе рамки лежат результаты обучения, которые представляют собой стандарты знаний, умений и широких компетенций.

Поскольку выбор конфигурации НРК, как уже указывалось выше, зависит от национального контекста, какие-то возможности выбора будут просто невозможны, в то время как выбор ряда позиций будет делаться автоматически. Например, в странах с федеративным государственным устройством важно обеспечивать участие регионов, и базовым требованием при разработке нормативно-правовой базы является переговорный процесс и консенсус. Государства, в которых сильна роль социальных партнеров в разработке, организации и оценке квалификаций, в основном ориентируются на механизмы, в основе которых лежит принцип добровольности, а не «навязывание» реформ из центра.

Центр изучения проблем профессионального образования

Однако, несмотря на различие конфигураций, во всех случаях НРК направлена на:

- обеспечение оптимального соответствия квалификаций знаниям, умениям и компетенциям и потребностям профессиональной сферы деятельности (и рынка труда в целом);
- удовлетворение спроса на квалификации со стороны граждан и предприятий в обществе, находящемся в постоянном процессе перемен и инноваций,
- адаптацию профессионального образования и обучения к спросу на квалификации со стороны предприятий,
- обеспечение согласованности и преемственности между подсистемами квалификаций, например: квалификациями в рамках системы высшего образования, образования взрослых, школьного образования и особенно профессионального образования и обучения;
- содействие развитию обучения в течение всей жизни (за счет расширения доступа, целевых инвестиций, признания неформального и спонтанного обучения);
- активизацию взаимодействия всех заинтересованных сторон.

Суммируя вышесказанное, можно обоснованно утверждать, что НРК должна учитывать задачи обучения в течение всей жизни, растущую гибкость программ обучения и способов их освоения, растущее многообразие траекторий и результатов обучения, иерархию компетенций с точки зрения результатов обучения и знаний, необходимых предприятиям, расширение доступа к обучению взрослого населения, в том числе работников, желающих повысить квалификацию и т.д.

Для того чтобы национальная рамка квалификаций могла выполнять свое предназначение, она должна быть обеспечена механизмами правового и институционального регулирования спроса на квалификации работников со стороны рынка труда и предложения квалификаций со стороны системы образования и обучения, включая систему обеспечения качества квалификаций и институциональные процедуры признания и сертификации квалификаций. Эти механизмы составляют *национальную систему квалификаций*.

Основное предназначение НСК состоит в обеспечении:

- доступа к образованию и обучению (освоению квалификаций) всем категориям граждан, независимо от ранее полученного формального образования, за счет признания имеющихся у них компетенций;
- возможностей перехода с одной образовательной траектории на другую, от обучения к трудовой деятельности и от трудовой деятельности к обучению (продолжению обучения или образования) благодаря официальному признанию имеющихся у них знаний, умений и опыта (результатов обучения/компетенций);
- продвижения к более высокому уровню квалификации.

Центр изучения проблем профессионального образования

Другими словами, если рамка квалификаций структурирует и систематизирует результаты обучения в терминах квалификаций, система квалификаций обеспечивает официальное признание результатов обучения, их качество и связь образования и обучения с рынком труда и гражданским обществом.

Важно подчеркнуть, что в интересах граждан и работодателей механизмы системы квалификаций обеспечивают возможность признания, как целостной квалификации, так и части квалификации. В ряде стран предусмотрено официальное признание частичных квалификаций.

Следует подчеркнуть, что возможность оценки и признания частичных квалификаций является методическим инструментом, обеспечивающим баланс спроса и предложения квалификаций на рынке труда в ситуации устаревания каких-либо видов трудовой деятельности (профессий) или изменения их содержания и объема, или же в случае возникновения новых видов трудовой деятельности, когда требуется оперативное заполнение образовавшихся «лакун».

Также, возможность оценивать и официально признавать результаты обучения, в том числе и частичные квалификации, позволяет снизить затраты на получение квалификации за счет признания неформального обучения (обучения в процессе труда), переносить единицы квалификаций из одного контекста в другой при смене траекторий обучения, совершенствовать систему повышения квалификации и обучения действующих работников.

Исходя из предназначения НСК, ее разработка требует консолидации усилий всех заинтересованных сторон (министерств труда и образования, социальных партнеров, профессиональных ассоциаций, служб занятости, исследователей, органов по присуждению квалификаций и др.).

Разработка НСК предполагает:

- формирование национальной политики в области разработки НСК, поскольку эта задача не может быть решена на ведомственном уровне;
- учет в национальной рамке отраслевых интересов, ориентированных на:
 - обеспечение соответствия образования и обучения развитию профессий и рабочих мест (с точки зрения содержания и структуры профессий),
 - установление четких траекторий продвижения с точки зрения преемственности дипломов и программ обучения,
 - адаптацию программ обучения с учетом потребности конкретного сегмента экономики;

Центр изучения проблем профессионального образования

- формирование информационного и методического сопровождения, обеспечивающего доступ к квалификациям организаций и лиц, желающих оценить адекватность имеющихся квалификаций.

Как показывает международная практика, взаимодействие заинтересованных сторон может быть прямым (когда представители сферы труда и сферы образования совместно разрабатывают НСК), либо опосредованным (когда сфера образования использует данные, предоставляемые субъектами сферы труда).

Участие заинтересованных сторон, представляющих сферу труда, может варьировать по степени институционализации. В ряде стран сформированы институциональные структуры в форме постоянно действующих советов, имеющих консультационные функции. В эту группу стран входят: Австрия, Бельгия (Валлония и Фландрия), Болгария, Финляндия, Франция, Венгрия, Ирландия, Латвия, Лихтенштейн, Португалия, Словения и Турция. Как правило, в таких структурах наблюдается пропорциональное представительство работников и работодателей.

В других странах, таких как Кипр, Чешская Республика, Греция, Польша и Словакия, по мере необходимости формируются соответствующие рабочие группы.

В ряде стран заинтересованные стороны имеют только консультативные полномочия, как это указано выше, в других – равный голос при принятии решений в области квалификационных стандартов. Ко второй группе стран относятся Дания, Эстония, Германия, Исландия, Италия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Испания, Швеция, Швейцария и Великобритания.

Целостная национальная система квалификаций включает в себя набор взаимосвязанных, взаимодействующих и взаимодополняющих элементов, таких как:

1. Перечень областей профессиональной деятельности (видов экономической деятельности) с входящими в них профессиями/специальностями;
2. Профессиональные стандарты, основанные на видах экономической деятельности/областях профессиональной деятельности, которые позволяют уточнить и систематизировать как классификаторы занятий на рынке труда, так и направления подготовки в рамках системы образования и обучения;
3. Процедуры (правила и механизмы) признания (регистрации) профессиональных стандартов;
4. Национальная рамка квалификаций, основанная на квалификационных уровнях, определенных в ходе разработки профессиональных стандартов, и являющаяся основой для формирования требований к квалификациям.

Центр изучения проблем профессионального образования

5. Каталог квалификаций, ранжированных по уровням, по каждой области профессиональной деятельности (видам экономической деятельности) с указанием результатов необходимого образования и обучения (профессиональных компетенций) в форме каталога программ обучения.
6. Система обеспечения качества квалификаций (включающая в себя процедуры оценки и подтверждения, т.е. сертификации/валидации результатов формального образования, неформального обучения и трудового опыта).
7. Информационная инфраструктура, консультационные службы и службы по профориентации.

Именно в таком формате национальная система квалификаций обеспечивает формирование «рынка квалификаций», на котором «ценность» работника определяется его реальной квалификацией и который замещает «рынок дипломов», на котором ценность работника определяется дипломом о завершении курса обучения в учебном заведении.

Как следует из вышеизложенного, формирование национальной системы квалификаций – процесс сложный, долговременный и затратный, требующий политических решений.

Для создания национальной системы квалификаций в нашей стране необходимо предпринять ряд шагов, включая:

- внесение изменений в законодательстве об образовании и труде (введение понятий формальное, неформальное, спонтанное образование и обучение, понятия квалификация, узаконивание процедур признания и сертификации квалификаций и т.д.)

- формирование соответствующих институциональных механизмов (для регулирования квалификаций, свидетельств и дипломов, процедур оценки и признания/сертификации квалификаций), таких как отраслевые советы для разработки профессиональных стандартов и отраслевых квалификационных рамок, институт развития квалификаций – для координации всей деятельности по разработке и обновлению квалификаций, сертификационные органы и т.д.;

- пересмотр классификации видов профессиональной деятельности и образовательных программ, которая на данный момент не отражает истинного положения на рынке труда,

- создание эффективных механизмов прогнозирования ситуации на рынке труда (для обеспечения баланса предложения и спроса на умения).