

Национальная система квалификаций: совместимость с европейской рамкой квалификаций и перспективы развития

С. И. Романюк,
ректор, кандидат технических наук доцент,
ЧУО «БИП-Институт правоведения»

Развитие национальной системы высшего образования осуществляется на основании ряда государственных программ [1–3] и регламентируется системой нормативных правовых актов, в основе которой лежит Кодекс Республики Беларусь об образовании. При этом основная стратегическая линия развития высшего образования – обеспечение национальных интересов [4].

Национальные интересы Беларуси при развитии высшего образования включают следующие аспекты:

- *обеспечение качества образования, отвечающего современным потребностям экономики страны и интересам граждан;*
- *максимальный учет исторического опыта и сложившихся традиций при внесении каких-либо изменений в систему;*
- *обеспечение социальной устойчивости и исключение социальных потрясений при корректировке сложившейся системы;*
- *укрепление экспортного потенциала высшего образования республики.*

С мая 2015 г. Республика Беларусь стала частью Европейского пространства высшего образования (ЕПВО) и взяла на себя обязательства по развитию системы высшего образования в соответствии с европейскими подходами.

После нескольких лет дискуссий в профессиональной педагогической среде достигнуто существенное сближение позиций по ключевым вопросам модернизации национальной высшей школы. Система образования нашей страны избрала курс на европейские принципы образования с соблюдением в безусловном порядке национальных интересов.

Изменения системы высшего образования, особенно структурные, тесно связаны с состоянием рынка труда. Причем это не просто влияние одного на другое, это взаимное влияние системы образования и рынка труда. Влияние это происходит через систему квалификаций.

Действующая в стране система квалификаций основана на тарифно-квалификационных справочниках работ и профессий рабочих (68 выпусков ЕТКС) и должностей служащих (34 выпуска ЕКСД). Она включает в себя общегосударственные классификаторы «Профессии рабочих и должности служащих» (ОКПД), «Занятия» (ОКЗ), «Специальности и квалификации» (ОКСК) и образовательные стандарты профессиональ-

но-технического, среднего специального и высшего образования [5].

Основы системы классификаций были заложены еще в 30–50-х гг. XX в. и полностью отвечали экономическому развитию СССР. Совершенствование именно этой системы продолжается до настоящего времени.

Современный этап развития общества основан на сильном влиянии инноваций на продуктивность труда, а также на глобализации экономических и общественных процессов. При этом именно система образования в значительной мере обеспечивает инновационную компоненту экономического развития страны. Появление новых отраслей и технологий, общественных институтов, изменение мотивации и потребностей граждан и еще целый ряд ключевых изменений требуют от системы организации рынка труда и системы образования адекватного ответа.

Какие это могут быть изменения? Здесь не нужно изобретать велосипед. Соответствующие механизмы уже разработаны и опробованы, и одним из них является национальная система квалификаций (НСК).

В последние несколько лет Министерство труда и социальной защиты совместно с Министерством образования и другими заинтересованными разрабатывают НСК. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 января 2014 г. № 34 запустило этот процесс в pilotных секторах экономики – секторе информационных технологий и сфере управленческой деятельности. В 2014–2015 гг. должно было быть проведено практическое апробирование новых элементов НСК Республики Беларусь в pilotных секторах по следующим направлениям:

- создание секторальных советов квалификаций;
- разработка секторальных рамок квалификаций в соответствии с национальной рамкой квалификаций (НРК) для pilotных секторов экономики;
- разработка профессионально-квалификационных стандартов;
- разработка типовых карт профессионального развития и карьерного роста.

В связи с незавершенностью данной работы в 2016 г. была поставлена задача проведения системной работы по достижению конкретных положительных результатов практического применения новых элементов НСК.

С учетом тенденций развития рынка труда Республики Беларусь и государств-участников ЕАЭС разработке НСК как новому регулятивному механизму на рынке труда необходимо придать приоритетное значение. В этой связи следует довести до логического заверше-

ния работу по апробации подходов к созданию НСК в пилотных секторах, проделанную в 2014–2015 гг., и распространить ее на новые актуальные сектора экономики. Такими секторами могли бы стать машиностроение, строительство и другие отрасли, имеющие приоритетное значение для экономики республики. Важным признаком для определения новых пилотных секторов является использование в отрасли кадров с любым уровнем образования: от общего среднего до высшего.

Вместе с тем, несмотря на получение определенных позитивных результатов в пилотных секторах, в законодательстве Республики Беларусь до сих пор не решены вопросы нормативного правового обеспечения НСК, являющиеся ключевыми для ее развития и внедрения. Одной из наиболее существенных остается проблема неопределенности ряда понятий и терминов, имеющих важное юридическое значение.

В связи с этим республиканскому органу государственного управления, обеспечивающему координацию деятельности секторальных советов квалификаций и методическое сопровождение их работы, совместно с заинтересованными необходимо было бы предпринять ряд конкретных шагов:

- дать определения ключевым понятиям НСК;
- внести предложения по структуре НСК в Республике Беларусь и определить основные механизмы взаимодействия между ее элементами;
- внести предложения по координирующему органу НСК;
- внести изменения в НРК, утвержденную постановлением № 34, с учетом сформированных предложений секторальных советов в пилотных секторах;
- разработать и утвердить макет профессионального (профессионально-квалификационного) стандарта и методические рекомендации по его разработке;
- внести предложения по системе оценки и сертификации квалификаций;
- внести предложения по замене классификаторов и тарифно-квалификационных справочников, упомянутых выше;
- подготовить проект Положения о секторальных советах и определить правовой механизм вступления его в действие.

Поскольку вряд ли возможно охватить новой системой все отрасли страны, целесообразно предложить механизм одновременного (в течение некоторого времени) функционирования действующих элементов регулирования системы квалификаций и новых элементов НСК.

Нормативное правовое обеспечение, методология разработки и внедрения НСК, совместимой с европейской системой, является первоочередной задачей. Однако эти вопросы решаются на фоне проблемы, которая не вполне очевидна даже специалистам как в системе образования, так и в системе труда. Речь идет об используемом понятийном аппарате и вытекающей из него логике принятия решений.

Опыт общения с европейскими экспертами и нашими коллегами наглядно продемонстрировал: мы используем,

казалось бы, одни и те же термины, но нас не понимают, да и мы сами часто не понимаем друг друга, потому что сложились разные толкования этих терминов.

А если термин, который мы привычно употребляем, не имеет аналога в ЕПВО? Настойчивое использование его не приведет к адекватному восприятию, если не позаботиться об объяснении термина. То есть непонятный европейцу термин мы должны поместить в привычные ему рамки, чтобы у него возникли опорные точки для сопоставления.

Итак, логика наших рассуждений и мотивация принимаемых решений могут быть выстроены в привычной нам системе координат, но обязательно адаптированы к общепринятой в ЕПВО системе координат. Именно адаптированы, сопоставлены, а не изменены или перестроены. Находясь в ЕПВО, мы, как и все страны, оставляем за собой право сохранять особенности национальной системы образования. Наша задача – сделать их понятными.

Проигнорировав необходимость сопоставления, мы не сможем объяснить, как устроена наша система образования, особенно высшего, с вытекающими негативными последствиями. Одним из них станут малоуспешные попытки экспорта нашего образования в силу его непонимания иностранными гражданами. Вероятно, самым проблемным с точки зрения взаимопонимания является понятие «квалификация».

Прежде чем говорить о системе квалификаций и рамке квалификаций, необходимо иметь консенсус о самом понятии «квалификация». В чем проблема?

Трудовой кодекс Республики Беларусь в статье 1 дает следующее определение: «Квалификация – уровень общей и специальной подготовки работника, подтверждаемый установленными законодательством видами документов (аттестат, диплом, свидетельство и др.)». Общегосударственный классификатор Республики Беларусь ОКРБ 011-2009 «Специальности и квалификации» (ОКСК) в разделе 3 так определяет понятие: «Квалификация – подготовленность работника к профессиональной деятельности для выполнения работ определенной сложности в рамках специальности, направления специальности».

На первый взгляд, определения похожи: и в том, и в другом квалификация определяется через подготовленность работника. Однако в первом определении – это уровень академической подготовленности, подтверждаемый документом об образовании (т. е. дипломом), а во втором – это подготовленность для выполнения работ определенной сложности, обусловленной профессиональной деятельностью. Преподаватель, историк-международник, филолог, востоковед-международник, политолог-юрист, инженер-электрик, инженер-механик – все это примеры присваиваемых квалификаций по окончании первой ступени высшего образования в соответствии с ОКСК, но в них явно видно несоответствие самому определению – различные квалификации характеризуют не различную сложность работ, как должно быть по определению (разве инженер-электрик сложнее инженера-механика или наоборот), а характеризуют различные виды работ или виды профессиональной деятельности.

По сути, два определения касаются двух разных толкований квалификаций, которые для конкретизации можно назвать условно: первая – академическая квалификация, вторая – профессиональная квалификация.

С учетом степени влияния ОКСК на систему образования и на рынок труда в течение последних 15 лет восприятие квалификаций как профессиональных квалификаций стало доминирующим, фактически вытеснило понимание квалификаций в контексте академических квалификаций и стало для нас более привычным и более употребимым.

И вот ровно с этого момента мы расходимся с ЕПВО. В ЕПВО квалификации понимаются как академические квалификации, т. е. различные квалификации подтверждаются различными документами об образовании, выдаваемыми после успешного окончания обучения на каждом уровне или ступени образования. Например, все наши выпускники первой ступени высшего образования в терминах ЕПВО имеют одинаковую квалификацию – «специалист», подтверждаемую дипломом о высшем образовании (дипломом специалиста). Аналогично и с нашими магистрами, у которых в терминах ЕПВО квалификация «магистр». К слову, есть еще ряд привычных для нас понятий, плохо понимаемых в ЕПВО, например, «специальность», «профессионально-техническое образование», «среднее специальное образование», «сокращенный срок обучения». Они существенно влияют на восприятие в ЕПВО нашей структуры образования и нуждаются в определенной адаптации.

С учетом европейских подходов далее под термином «квалификация» понимается академическая квалификация, присваиваемая по окончании уровня (ступени, цикла) образования и подтверждаемая соответствующим документом об образовании.

Для правильного определения приоритетов в связи с реализацией дорожной карты Беларуси [6] в части подготовки НРК необходимо представлять, что такое НСК и НРК.

НСК – это совокупность механизмов регулирования спроса на квалификации работников со стороны рынка труда и предложения, а также со стороны системы образования и обучения. То есть НСК системно через ряд структурных элементов увязывает национальный рынок труда и национальную систему образования. В общем виде в НСК входят следующие структурные элементы:

- перечень видов трудовой деятельности (професий), сгруппированных по областям профессиональной деятельности и уровням квалификации (академической квалификации);
- профессиональные стандарты по областям профессиональной деятельности;
- процедура (правила, механизмы) разработки и признания (регистрации) профессиональных стандартов;
- национальная рамка квалификаций;
- институциональные, организационные и методические механизмы разработки и реализации национальной политики в области квалификаций;

• каталог квалификаций, ранжированных по уровням, по каждой области профессиональной деятельности с указанием результатов необходимого образования и обучения (компетентности) в виде каталога программ обучения;

• система обеспечения качества квалификаций (процедуры оценки и подтверждения, т. е. сертификации квалификаций, освоенных в ходе формального образования, неформального обучения и трудового опыта).

НСК разрабатываются в соответствии с приоритетами, принятыми в разных странах.

НРК является одним из базовых инструментов ЕПВО и центральным элементом, ядром, НСК.

Рамка квалификаций представляет собой инструмент для разработки и классификации квалификаций, который соотносит и сравнивает квалификации с использованием иерархии уровней обучения, как правило, возрастающей сложности; охватывает все уровни образования с учетом возможного национального контекста и определяет их взаимосвязи; показывает, что нужно знать и на что можно рассчитывать обучающемуся при перемещениях между уровнями образования.

НРК является средством сопоставления результатов обучения в различных системах образования и инструментом признания квалификаций образования в различных регионах мира, создает объективную основу для сравнения (бенчмаркинга) уровней, объемов и типов обучения и для признания результатов всех видов обучения (формального, неформального, спонтанного), которое осуществляется в рамках процедур оценки, аккредитации и сертификации.

Что делать сейчас?

Как показывает опыт других государств, переход на новые НСК – процесс длительный. Например, в Российской Федерации, Республике Казахстан и Украине эта работа начата в 2012 г., в Кыргызской Республике она ведется с 2005 г. Страны продвинулись в этом направлении в разной степени, однако говорить о завершении в них внедрения новых систем квалификаций еще нельзя. Вероятно, и в Республике Беларусь до 2018 г. не следует ожидать ее внедрения. Формирование НСК – процесс сложный, долговременный и затратный, требующий политических решений.

Вместе с тем система высшего образования, ориентированная на ЕПВО, на выполнение обязательств по дорожной карте [6], нуждающаяся в системе квалификаций, не может ожидать окончания разработки НСК и должна часть работы выполнить уже сейчас. Для системы образования на данном этапе важна не столько вся система квалификаций, сколько рамка квалификаций. Именно о ней идет речь в дорожной карте по имплементации болонских принципов [6].

НРК должна согласовываться с европейской рамкой квалификаций (ЕРК). Это основное, но не единственное требование для ее последующего международного признания.

Обычно НРК представляется в виде таблицы, блок-схемы или диаграммы, на которых представлены все

уровни системы образования квалификации в соответствии с законодательством.

Количество уровней является, по сути, отправной точкой разработки НРК. В европейской рамке имеется 8 уровней [7]. Есть НРК, в которых количество уровней отличается от ЕРК. В НРК России, например, выделено 9 уровней [8], Франции – 5 [9], Словении и Ирландии – 10 [10; 11], Шотландии – 12 [12]. Выбор конкретной конфигурации рамки в каждой стране обусловлен национальными традициями и конкретными задачами.

Каждый уровень (ступень, цикл) НРК должен описываться универсальными дескрипторами на основе Дублинских дескрипторов, характеризующих уровень через результаты обучения и компетенции, а также диапазонами зачетных единиц (кредитов) [13].

Квалификации каждого уровня описываются в терминах результатов обучения, т. е. каждый уровень в общей форме должен быть описан через требования к выпускнику по трем позициям: «знания» (Knowledge), «умения» (навыки, опыт) (Skills), «личностные и профессиональные компетенции» (Personal and professional competence), которые (компетенции), в свою очередь, детализируются по четырем группам: самостоятельность и ответственность (Autonomy and responsibility), «умение» учиться (Learning competence), «навыки» общения, коммуникативные навыки (Communication and social competence) и профессиональные компетенции (Professional and vocational competence).

Описания уровней квалификаций НРК в терминах результатов обучения, характеризующих квалификации, устанавливают различия между ними, обеспечивают прозрачность квалификаций и характеризуют квалификации с позиции требований к профессиональной деятельности.

Следует отметить, что все предпосылки для разработки НРК в Республике Беларусь уже созданы. Они заложены в новой редакции Кодекса Республики Беларусь об образовании:

- определены уровни образования и есть понимание, как эти уровни соотносятся с уровнями ЕРК;
- каждый уровень (ступень или вид уровня) в новой редакции Кодекса получил свою характеристику;
- по видам (циклам) высшего образования определены продолжительность обучения в зачетных единицах (кредитах).

В ближайшее время нужно предпринять несколько дополнительных шагов:

1. Квалификации каждого уровня необходимо привязать к Дублинским дескрипторам и описать в терминах результатов обучения: «знания», «умения», «личностные и профессиональные качества».
2. Определить способ визуализации рамки, отображающий все необходимые элементы для ее понимания.
3. Провести сначала внутреннее согласование, а затем внешнее с последующей корректировкой.
4. Определить способ утверждения НРК.

Международное признание системы высшего образования – это не абстрактная задача или громкая декларация,

это стратегическая цель, имеющая экономическую основу. Для ее достижения нужно решить ряд разноплановых задач, в том числе и одну наиболее важную – принять свою, национальную, рамку квалификаций и обеспечить понимание ее европейским сообществом.

Список использованных источников

1. Государственная программа «Образование и молодежная политика» на 2016–2020 гг.: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 28 марта 2016 г. № 250 (в ред. постановления Совмина от 04.11.2016 № 905) // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – 2016. – 5/41915.
2. Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 гг.: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 23 марта 2016 г. № 235 (в ред. постановления Совмина от 05.08.2016 № 612) // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – 2016. – 5/41866.
3. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг.: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 26 мая 2011 г. № 669 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 64. – 5/33864.
4. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 09.11.2010 № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» (ред. от 24.01.2014) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 276. – 1/12080.
5. Анализ существующей в Республике Беларусь системы квалификаций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://web6.pac.by/files/SK_analiz.pdf. – Дата доступа: 05.12.2016.
6. Дорожная карта для Беларуси [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ag2.bsu.by/ru/main.aspx?guid=4031>. – Дата доступа: 05.12.2016.
7. Descriptors defining levels in the European Qualifications Framework (EQF) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/ploteus/content/descriptors-page>. – Дата доступа: 05.12.2016.
8. Приказ Минтруда России № 148н от 12 апреля 2013 г. «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/48>. – Дата доступа: 05.12.2016.
9. France – European inventory on NQF 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/france-european-inventory-nqf-2014>. – Дата доступа: 05.12.2016.
10. Slovenia – European inventory on NQF 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/slovenia-european-inventory-nqf-2012>. – Дата доступа: 05.12.2016.
11. Irish national framework of qualifications (NFQ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nfq-qqi.com/index.html>. – Дата доступа: 05.12.2016.
12. The Framework for Qualifications of Higher Education Institutions in Scotland [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.qaa.ac.uk/publications/information-and-guidance/publication?PubID=2674#.WEe839KLTDd>. – Дата доступа: 05.12.2016.
13. Descriptors defining levels in the European Qualifications Framework (EQF) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/ploteus/content/descriptors-page>. – Дата доступа: 05.12.2016.