



Результаты

анализа нормативных актов, регулирующих вопросы, касающиеся системы профессиональных квалификаций, в том числе системы оценки профессиональных квалификаций РФ, государств СНГ, ЕАЭС, БРИКС, а также выработка предложений по синхронизации систем профессиональных квалификаций

Национальные системы квалификаций представляют собой комплекс инструментов и механизмов правового и институционального регулирования спроса на квалификации работников со стороны работодателей (рынка труда) на основе настоящих и перспективных требований рынка труда, сформулированных в терминах таких критериев, как характер знаний, умений и компетенций, и предложения квалификаций со стороны системы образования и обучения.

В ряде стран Евросоюза, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и других странах трансформации национальных систем квалификаций проходят уже длительное время. Как правило, в основании изменений лежат три главные причины.

Во-первых, общепризнано, что хорошо образованная рабочая сила - ключевое звено сохранения конкурентоспособности национальной экономики в условиях глобализации. Рост квалификации ведет к повышению производительности, отдачи на капиталовложения и повышению приспособляемости к новым рынкам и инновациям. Также достижение высокой квалификации (при наличии соответствующих доступных рабочих мест) становится важным фактором роста доходов граждан. Поэтому развитие профессиональных умений - один из важных приоритетов правительств большинства стран.

Во-вторых, требования к компетентности работников становятся все более сложными из-за меняющихся рабочих мест. Исчезает потребность в одних квалификациях и появляется потребность в других. Одного стартового образования недостаточно для того, чтобы оставаться конкурентоспособным всю жизнь. Растущее значение и масштаб неформального обучения и опыта работы в наращивании квалификации требует их официального признания в национальных системах квалификаций.

В-третьих, многие страны отмечают нарастающий разрыв между запросами со стороны рынка труда и знаниями, умениями, которыми система образования оснащает выпускников. Ключевая задача состоит в повышении восприимчивости системы профессионального образования и обучения к сигналам со стороны рынка труда. Роль этих сигналов выполняют профессиональные (и /или квалификационные) стандарты.

Повышенный интерес к инструментам согласования запросов рынка труда и образования проявляют и страны с развивающейся экономикой, в том числе участвующие в таких объединениях, как СНГ, ЕАЭС, БРИКС. Понятно, что многие из них стремятся заимствовать наилучший зарубежный опыт, адаптировать его к особенностям национальной практики, законодательства. Вместе с тем, похоже, что идеальной модели новой национальной системы квалификаций пока нет. Как нет очевидных и неопровержимых доказательств достигнутых результатов. На этом фоне заметен интерес стран, входящих в СНГ, ЕАЭС, БРИКС к взаимному опыту. Однако, информация о мотивах, стратегиях, практических достижениях, правовых основах модернизации национальных систем квалификаций в большинстве этих стран носит ограниченный характер.

Цели и задачи исследования¹

Основная задача проведенного исследования - подготовить на основе результатов сравнительного анализа систем профессиональных квалификаций и основных нормативных актов Российской Федерации и государств СНГ, ЕАЭС, БРИКС, предложения по мерам, обеспечивающим синхронизацию систем профессиональных квалификаций, в том числе взаимное признание профессиональных квалификаций, повышение прозрачности национальных рынков труда для государств - участников СНГ, ЕАЭС, БРИКС.

Границы исследования

В рамках исследования проанализирован опыт 12 стран: Российской Федерации, Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Бразилии, Индии, Китая, Южно-Африканской Республики.

Сравнительный анализ сосредоточен на следующих ключевых понятиях: национальная система квалификаций, квалификация, оценка и признание квалификаций, профессиональные стандарты, органы национальных системах квалификаций (НСК), информационные системы НСК.

В границы анализа включены следующие области права: трудовое, миграционное законодательство, законодательство в области профессионального образования и обучения, специальное законодательство, регулирующее правоотношения в рамках НСК. В общей сложности проанализировано более 200 национальных и международных документов. При отсутствии утвержденных правовых актов, рассматривались официальные версии их проектов.

Помимо правового регулирования, в исследовании затронуты практические аспекты формирования и функционирования НСК. Акцент сделан на основных процессах становления НСК, которые зафиксированы преимущественно в правительственных

¹ Работа выполнена в 2016 году Институтом занятости и профессий НИУ «Высшая школа экономики» по заказу Российского союза промышленников и предпринимателей.

документах – планах, дорожных картах, о достигнутых результатах. При отсутствии официальных документов использовались открытые экспертные материалы, в том числе международных организаций (World Bank, ETF, etc.).

Основными источниками информации служили официальные сайты правительственных ведомств и международных организаций, исполнительных органов национальных систем квалификаций, правовые информационные системы.

В рамках исследования не проводился сравнительный анализ квалификационных справочников (ЕТКС, КС) или их аналогов; нормативных требований к конкретным квалификациям; правовых основ взаимного признания отдельных квалификаций; регулирования и практики допуска к выполнению работ по отдельным профессиям; практик компаний, профессиональных объединений, систем сертификации квалификаций.

Основные результаты

1. Развитие систем национальных квалификаций в рассматриваемых странах находится на разных этапах. В странах СНГ элементы НСК и направления развития схожи. Это можно объяснить, во-первых, наличием схожих исторических традиций, включая нормативную правовую базу СССР, во-вторых, присоединением к Болонскому процессу и очевидным интересом к Европейской рамке квалификаций в 2000-х гг. В странах БРИКС НСК существенно различаются. В ЮАР и Индии, наравне с национальными особенностями, очевидно влияние опыта Великобритании. Этим обстоятельством можно объяснить, например, близость системы квалификаций Индии со странами ЕС и СНГ. Национальная система квалификаций ЮАР основывается на рамке квалификаций, при этом, она служит, прежде всего, инструментом систематизации и регистрации квалификаций. НСК Китая базируется на профессиональных стандартах и сертификации квалификаций. В Бразилии НРК отсутствуют, однако, пристальное внимание уделяется качеству профессионального обучения, его увязке с запросами рынка труда.

2. В одних странах **понятие «квалификация»** определено в правовых документах, в других правовое определение отсутствует, его содержание различается между странами.

В странах СНГ в части регулирования квалификаций по-прежнему важную роль играют квалификационные справочники. Под квалификацией в них понимаются разряды и категории работников, взаимосвязанные с системой оплаты труда в организации, продвижением по службе и льготами. Также понятие «квалификация» используется в качестве синонима получения определенного уровня формального образования, который подтверждается соответствующим документом об образовании. В ограниченном числе стран понятие «квалификация» используется как описание требований рынка труда и работодателей к знаниям и умениям работника, необходимым для выполнения наиболее типичных трудовых задач.

Национальные рамки квалификаций (НРК) утверждены в 5 из 12 рассматриваемых стран (в Армении, Казахстане, Кыргызстан, Индии, ЮАР). Кроме того, в Белоруссии в 2014 году утвержден проект рамки квалификаций для пилотных секторов экономики (ИТ-сектора и сферы управленческой деятельности). В марте 2016 года проект

рамки квалификаций Республики Азербайджан был передан на рассмотрение правительству. В 2013 году в Российской Федерации были утверждены «уровни квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов» (Приказ Минтруда России №148н от 12 апреля 2013 г.).

НРК и их проекты в странах ЕАЭС и СНГ базируются на Европейской рамке квалификаций обучения в течение всей жизни и Европейской рамке квалификаций высшего образования. В качестве дескрипторов в рамках используются знания, умения и компетенции (уровень самостоятельности и ответственности). Несмотря на общие принципы разработки, прямое сопоставление НРК невозможно в связи с использованием различных подходов к описанию требований к знаниям и умениям.

На текущий момент не представляется возможным провести параллели между НСК Индии, Китая и России, как из-за различий в описании уровней квалификации в НРК (в Индии, ЮАР), так и в связи с различиями в подходах к формированию и выстраиванию НСК, а также различиями в используемой терминологии.

3. Судя по всему, **оценка квалификаций** вне образовательных организаций имеет ограниченное распространение. Оценка квалификаций в специальных центрах оценки действует в Китае, Индии, ЮАР. В странах СНГ механизмы оценки квалификаций к настоящему времени еще не получили распространения. На текущий момент в России формирование системы независимой оценки квалификаций находится на этапе становления.

4. В большинстве стран действуют национальные **органы по профессиональным квалификациям**. В странах СНГ, как правило, эти функции делегированы министерствам труда. Тем не менее, в Казахстане, например, создан самостоятельный координационный орган - Национальный совет по подготовке кадров, в ЮАР - Совет по профессиональным квалификациям, в России – Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям. В Индии, кроме Министерства развития квалификаций и предпринимательства (Ministry of Skill Development and Entrepreneurship), за развитие НСК отвечают Национальное агентство развития квалификаций, Национальная корпорация по развитию квалификаций, Национальный фонд развития квалификаций.

5. В 9 из 12 исследованных стран созданы **советы по профессиональным квалификациям** или их аналоги (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Индия, Россия, ЮАР), в ряде стран такие организации создавались непосредственно в рамках проектов международных организаций. Профиль деятельности и полномочия данных организаций различаются. В России, например, советы по профессиональным квалификациям рассматриваются как многофункциональные органы. В ЮАР функционируют 23 органа по образованию и обучению в секторах, которые отвечают за удовлетворение потребностей в квалификациях в секторах за счет координации процесса развития умений в конкретном секторе, 3 совета по качеству образования, а также профессиональные организации, уполномоченные на регулирование определенных профессий и сертификацию квалификаций.

6. **Профессиональные стандарты**, которые рассматриваются как элемент системы квалификаций, также находятся в разных странах на разных этапах разработки и применения. Опыт разработки профессиональных стандартов имеется в Азербайджане, Казахстане, Китае, Индии и России. В рамках международных проектов первые профессиональные стандарты были разработаны в Белоруссии, Кыргызстане и Таджикистане. В ЮАР квалификационные требования устанавливаются через описание квалификации. По доступной информации в Бразилии и Узбекистане профессиональные стандарты не используются.

7. В каждой из рассматриваемых стран законодательством или иными правовыми актами предусмотрены **специальные требования (допуски) к занятию** по определенным профессиям (видам деятельности), а также к периодическому подтверждению квалификации в течение профессиональной карьеры. Данная область не входила в предмет изучения, тем не менее, полагаем ее важной как с точки зрения развития НСК, так и с позиции регулирования (или дерегулирования) миграционных потоков между государствами - участниками объединений. Возможной моделью базы данных может быть база данных регулируемых профессий Европейского союза (<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm>).

8. В рассмотренных странах, как правило, отсутствует **единый информационный ресурс** по вопросам национальной системы квалификаций. Имеющаяся информация рассредоточена на различных сайтах государственных органов, консультационных советов и в онлайн базах данных правовой информации, доступ к которым зачастую осуществляется на платной основе. Информация, представленная в бесплатном доступе, фрагментирована или устарела. Стоит отметить, что Индия и ЮАР на сегодняшний день сформировали информационно открытые НСК, данные об их компонентах публикуются в специально созданных Интернет-сайтах на английском языке.

9. В процессе исследования были отмечены значительные **языковые ограничения доступа к информации** правового и аналитического характера. Многие сайты официальных органов стран СНГ и БРИКС не переведены на общедоступные в рамках указанных союзов языки (русский и английский, соответственно) или переведенная информация представлена не в полном объеме, что особенно критично при сборе правовой информации.

Предварительные рекомендации

Рекомендация 1. На высоком политическом уровне рекомендуется подтвердить взаимную заинтересованность государств – участников объединений в повышении качества рабочей силы, развитии знаний и умений работников. Предлагается отметить важную роль национальных систем квалификаций как инструмента связи между рынком труда, профессиональным образованием и профессиональной подготовкой, оценкой и присвоением квалификаций. Признать растущее значение и масштаб неформального обучения и опыта работы в наращивании квалификации, что требует их официального признания в национальных системах квалификаций. Декларировать взаимный интерес к более широкому взаимодействию государств – участников объединений в области строительства национальных систем квалификаций, отвечающих интересам государства,

экономики, трудящихся. В частности, в вопросах обмена информацией об опыте, подходах, правовом регулировании, а также о поиске возможностей согласованного развития национальных систем квалификаций в странах высокого миграционного обмена квалифицированной рабочей силой. Полагаем, что могут потребоваться консультации в органах объединений, прежде всего СНГ, ЕАЭС, о возможном дополнении основополагающих и/или учредительных документов вопросами сотрудничества в области развития национальных систем профессиональных квалификаций.

Рекомендация 2. На высоком политическом уровне рекомендуется признать важность многостороннего обмена информацией, включая информацию правового и аналитического характера о национальных системах квалификаций, стратегиях, планах и результатах их развития. Предложить руководителям компетентных правительственных органов на совместных встречах рассмотреть вопрос о формировании информационного ресурса, содержащего сведения о развитии национальных систем квалификаций, включая нормативные правовые акты, контактные данные уполномоченных органов и актуальные сведения о проводимой работе в рамках формирования и применения национальных рамок квалификаций. Рекомендуется при формировании такого ресурса договориться о размещении информации на английском (БРИКС) или английском и (или) русском языках (СНГ, ЕАЭС).

Рекомендация 3. На уровне взаимодействия между компетентными правительственными органами с участием представителей бизнеса, работников и экспертов желательно достичь договоренностей об общем понимании основных терминов, целей, направлений и содержания обновления национальных систем квалификаций. Предлагается сформировать общий свод основных понятий для рекомендованного использования в практике международного общения представителей государств - участников объединений.

Рекомендуется государствам - участникам объединений определить базовые экспертные организации для проведения предварительной работы по согласованию общих понятий, используемых в национальном законодательстве, подходов и направлений практической деятельности для последующего рассмотрения предложений руководящими органами межгосударственных объединений. Предлагается сформировать, при необходимости, согласованный план наиболее значимых совместных работ, включая работы аналитического характера и работы по оценке достигнутых результатов обновления национальных систем квалификаций.

Рекомендация 4. В рамках взаимодействия между компетентными правительственными органами с участием представителей бизнеса, работников и экспертов рекомендуется сформировать «наднациональный» каталог профессий, доступ к которым особо регулируется через квалификационные требования в государствах – участницах объединений и, на его основе – создать единую базу данных по профессиям, наиболее существенным с позиций миграционного обмена.

Рекомендация 5. Предлагается государствам – участникам объединений содействовать установлению и поддержке устойчивых контактов между центральными

органами по квалификациям, а также советами по профессиональным квалификациям и аналогичными уполномоченными организациями.

Рекомендация 6. Поскольку национальные рамки квалификаций являются ключевым элементом систем квалификаций, рекомендуется совместным решением уполномоченных государственных органов государств – участников объединений или профильного органа межгосударственных объединений зафиксировать важность синхронизации национальных рамок квалификаций, обеспечения их международной сопоставимости. Предлагается поручить базовым экспертным организациям провести оценку сопоставимости национальных рамок квалификаций и подготовить предложения по их согласованному развитию, включая целесообразность и возможность разработки наднациональной мета-рамки профессиональных квалификаций.

Рекомендация 7. Рекомендуется уполномоченным органам, ответственным за взаимодействие с международными организациями, такими как МОТ, при разработке программ сотрудничества включать в них вопросы развития национальных систем квалификаций.

Рекомендация 8. Рекомендуется государственным органам стимулировать и оказывать помощь в популяризации успешного опыта деятельности советов по квалификациям и аналогичных уполномоченных организаций. Предлагается включать представителей советов по квалификациям, а также базовых экспертных организаций в состав делегаций для участия в рабочих встречах, заседаниях, конференциях, проводимых в рамках международных объединений. Содействовать участию советов по квалификациям и аналогичных уполномоченных организаций в совещаниях государств - участников объединений при обсуждении вопросов признания профессиональных квалификаций, более широких вопросов развития национальных систем квалификаций.

Рекомендация 9. Рекомендуется решением уполномоченного органа межгосударственных объединений определить пилотные отрасли или профессии, советы по квалификациям для обсуждения возможностей подготовки рамочных соглашений о сотрудничестве, в том числе по вопросам признания квалификаций. Предлагается уполномоченным государственным органам содействовать взаимному признанию профессиональных квалификаций на двусторонней или многосторонней основе по секторам экономики или профессиям (областям профессиональной деятельности), по которым имеется взаимная заинтересованность работодателей.