

УДК 377:371.261

Есенина Е.Ю.**ПОНЯТИЙНАЯ ОСНОВА
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ
ИЗМЕНЕНИЙ
В СФЕРАХ ТРУДА
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ
(МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ОПЫТ)**

Ключевые слова: национальная рамка квалификаций, уровни квалификаций, результаты обучения, оценка качества образования, сертификация квалификаций.

С точки зрения зарубежных экспертов, разработка и внедрение национальной рамки квалификаций подразумевает формирование методологической основы для принципиальных изменений в системе образования и национальной системе квалификаций [1].

Как показывает анализ международных процессов в сфере образования, в современных условиях складывается новая культура обучения, отвечающая объективным требованиям экономики постиндустриальной стадии развития общества. Ее формирование происходит по инициативе международных организаций в сфере образования на основе интеграции теории и практики профессионального образования, обеспечения взаимодействия представителей сфер образования и труда стран Европы, Азии и Америки [2].

Общество будущего задает общую цель экономики и системы профессионального образования – конкурентоспособные, самостоятельные и ответственные кадры, способные и мотивированные к саморазвитию в течение всей жизни в условиях нестабильности, подвижности квалификаций.

В зарубежной практике понятие рамки квалификаций является инструментом сопряжения сфер труда и образования и основой обновления национальной системы квалификаций, построенной на принципах прозрачности получения квалификаций, объективности, независимости их оценивания и систематичности обновления, что дает импульс к эффективному экономическому росту страны [3].

В нашей стране с 2006 г. велась разработка национальной рамки квалификаций, эта деятельность завершилась приказом министра труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении уровней квалификаций в целях разработки

проектов профессиональных стандартов» от 12 апреля 2013 г. № 148н [4]. Термины «уровни квалификаций» и «национальная рамка квалификаций» можно считать синонимами, но все же различие чувствуется.

Как рассматривается понятие рамки квалификаций в международной практике? Как оно связано с новой культурой обучения, складывающейся в современном мире?

Рамка квалификаций – системное и структурированное по уровням описание признаваемых квалификаций. С помощью рамок квалификаций проводится измерение и взаимосвязь результатов обучения и устанавливается соотношение дипломов, свидетельств/сертификатов об образовании и обучении.

Основной доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2007 г. определил рамки квалификаций как один из механизмов, при помощи которого системы квалификаций могут лучше служить реализации принципа обучения в течение всей жизни [5].

Метарамки квалификаций, разработанные экспертами Болонского и Копенгагенского процессов, являются политическими инструментами, принятыми добровольно политическими лидерами стран-участниц, не имея силы соглашения или закона. Но обе они имеют серьезные программы. Болонский и Копенгагенский процессы в качестве глобальных (стратегических) целей определяют реформирование национальных систем высшего образования и профессионального образования в Европе.

Обе метарамки придерживаются концепции результатов обучения (learning outcomes) и призывают страны охарактеризовать свои квалификации в отношении результатов обучения.

Более 70 стран в настоящее время находятся в процессе разработки и внедрения национальных рамок квалификаций. Различные международные агентства демонстрируют интерес к рамкам квалификаций. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию определила создание национальных рамок квалификаций как сильный политический механизм для продвижения политики обучения в течение всей жизни. Международная организация труда была вовлечена в большой проект по изучению влияния и внедрения национальных рамок квалификаций в развитие стран и уже опубликовала важные документы о концепции и истории национальных рамок квалификаций.

В октябре 2010 г. в Страсбурге по инициативе Совета Европы состоялась очередная международная конференция «Болонский процесс и внедрение Европейской рамки квалификаций. Развитие рамок квалификаций» в формате совместной встречи национальных экспертов по развитию национальных рамок квалификаций в соответствии с Болонским и Копенгагенским процессами. Во встрече принимали участие эксперты из 37 стран, представители Совета Европы, Еврокомиссии, Болонского секретариата, международных организаций: CEDEFOP, ESU, EUA, EURASHE, EURYDICE.

Основные идеи докладов и выступлений на конференции позволяют сделать вывод, что проблематика в области развития национальных рамок квалификаций в разных странах примерно схожа.

Во время конференции было отмечено, что возможно разрабатывать и внедрять национальную рамку, сопоставимую с обеими метарамками, более того, совершенно очевидна характерная для большинства стран тенденция к разработке общих для

всех уровней образования национальных рамок, которые «покрывают» все уровни квалификаций, существующие в стране. Возникают и распространяются «параллельные квалификации» на 6–8 уровнях по Европейской рамке квалификаций (соответствуют трем циклам высшего образования по Болонской метарамке для высшего образования), это так называемая «Ypsilon»-модель: одна ветвь – академическая, другая – профессионально ориентированная (professional oriented) [6].

Важно отметить, что в зарубежной практике понятия «образовательная программа» и «квалификация» тесно взаимосвязаны. Программа ведет к получению квалификации (или ее части), и документ (диплом, сертификат) и понимается как квалификация. В современных условиях проводить такую параллель довольно сложно вследствие бурного развития новых технологий и производств, быстрой смены требований сферы труда к уровню квалификации работников, появления новых квалификаций, усиления процесса обмена студентами, миграции рабочей силы между разными странами.

Оценка качества программы – официальное признание того, что это программа определенного квалификационного уровня, ведущая к одной из квалификаций этого уровня, соответственно, имеющая цели (результаты) определенного уровня, которые, в свою очередь, требуют определенной организации образовательного процесса и создания определенных условий реализации. Сертификация квалификации будет означать официальное документальное признание соответствия квалификации определенным требованиям на отраслевом и государственном уровне, которые и закреплены в дескрипторах национальной и отраслевой рамки.

Для оценки и аккредитации образовательных программ важно не только определить степень соответствия указанных в программах результатов дескрипторам национальной и (или) отраслевой рамки, но и разработать критерии, направленные на оценку условий реализации программы и самого образовательного процесса. В этом отношении на общеевропейском уровне параллельно с разработкой по инициативе Европарламента и Еврокомиссии Европейской рамки квалификаций велась работа по созданию стандартов качества Европейской ассоциации гарантии качества высшего образования ENQA. Эти два процесса, несомненно, взаимосвязаны. Их объединяют общие принципы: акцент на принципе непрерывного образования (Lifelong Learning), разработка механизмов признания неформального образования и обучения, распространение подхода результатов обучения при описании целей/результатов образования (обучения), значимых для сферы образования, и квалификации, значимой для сферы труда, требования независимости, объективности и прозрачности оценочных процедур, разработка соответствующих инструментов: профессиональных стандартов в сфере труда, компетентностно ориентированных образовательных программ и оценочных средств в сфере образования.

В ноябре 2011 г. в Брюсселе Европейским фондом образования была организована международная конференция, посвященная проблеме внедрения механизмов использования национальных рамок квалификаций и достижения взаимопонимания между заинтересованными сторонами. В материалах конференции было отмечено следующее.

Процедуры независимой сертификации необходимы для создания усло-

вий разделения понятий «результаты обучения», «образовательные достижения обучающихся» и «квалификации». Часто представления образовательных учреждений профессионального образования о результате обучения и представления организаций-работодателей о квалификации работника существенно разнятся. Оценивание качества образования, сертификация квалификаций требуют построения независимой от обучающихся (преподавателей и образовательных учреждений) системы и единых, объективно отражающих требования профессиональной деятельности критериев оценки (результатов обучения, описания требований к квалификации).

В международной практике понятие сертификации представляется как процесс и результат независимой (обычно экспертной) оценки квалификации работника [7].

Преимущество – возможность признания неформального образования (обучения), полученного на рабочем месте, в ежедневной жизни и т.д. Для этого требуется идентификация результатов и их оценка на основе определенных разработанных документов, затем валидация на соответствие квалификации или стандартам (профессиональным, образовательным) в специальной организации, и наконец – сертификация полной квалификации или ее части.

Процедуры сертификации и ее субъекты становятся разнообразными (диверсификационными) как оппозиция системе, когда все сертификационные процедуры были функционалом только одного ответственного органа. Но диверсификация требует пересмотра ролей и зон ответственности вовлеченных сторон. Требуется прозрачность соглашений между теми, кто уполномочен выдавать сертификаты (мини-

стерства, школы, агентства, отраслевые компании), и теми, кто контролирует процедуры сертификации.

В мае 2004 г. Европейским Советом был принят ряд общеевропейских принципов официального признания и сертификации неформального образования. Эти принципы используются странами Европы для национальных разработок. Четыре принципа официального признания неформального образования сводятся к следующему [8]:

1. Процесс выявления всего спектра знаний, умений и опыта, имеющихся у человека, должен быть добровольным, а результаты такого признания должны принадлежать только одному человеку.

2. Заинтересованные лица и организации должны сформировать такие системы и подходы, которые включали бы в себя адекватные механизмы контроля качества и обеспечивали бы методическую помощь, консультирование и информирование о таких системах.

3. Доверие к процессу официального признания зависит от того, насколько обеспечены справедливость, прозрачность и контроль качества, а также от выбора надежных методик.

4. Доверие к системе и ее легитимность обеспечиваются участием соответствующих заинтересованных лиц и организаций, недопущением конфликта интересов и установлением четких профессиональных стандартов для лиц, проводящих процедуру официального признания.

Расширение и диверсификация политики содействия образованию (обучению) в течение всей жизни смещают акценты с формирования и присвоения квалификаций путем формального образования на более гибкие траектории получения квалификаций с учетом неформального и информального образования.

Интересен опыт Австралии и Новой Зеландии, где национальные рамки квалификаций стали реальной основой всей национальной системы квалификаций и позволяют обеспечивать гарантии качества образования и квалификаций со стороны государства, проводить систематический мониторинг потребностей рынка труда, управлять рынком квалификаций на основе принципов независимости и объективности.

В перечне Новой Зеландии предусматривается указание статуса квалификации: актуальная (действующая), действующая с ограничением и устаревшая (недействующая). Актуальная – значит, по ней идет подготовка и она активно используется на рынке труда. Действующая с ограничением – значит, подготовка по ней осуществляется только для тех, кто уже поступил на соответствующие программы, и как только все они завершат обучение, квалификация будет устаревшей, больше на подготовку по ней набор не ведется. Устаревшая означает, что подготовка по квалификации уже не ведется, но она еще используется на рынке труда в некоторых случаях.

Помимо дескрипторов в НРК Австралии и Новой Зеландии по каждому квалификационному уровню дается диапазон количества зачетных единиц, необходимых для достижения данного уровня, а также указывается, сколько зачетных единиц из общего числа должны быть именно этого уровня, а сколько может быть других уровней (как правило, ниже, но может быть и выше) [9].

Понятие «количество» или «объем обучения» используется в национальной системе квалификаций в двух направлениях (смыслах). Первое: в самом общем смысле эквивалентом квалификации является количество

времени (в часах), которое необходимо для обучения на соискание определенной квалификации. Второе: система зачетных единиц, где единица обучения (модуль – unit), как правило, включает такой объем обучения, который необходим для достижения результатов по модулю. В этом случае объем обучения, как правило, описывается как номинальное или среднее время для учащегося, требующееся для достижения результатов обучения. Важно отметить, что условное время обучения не то же самое, что реально потраченное время.

Условное время обучения может включать в себя:

- посещение лекций, консультаций, тренингов, онлайн-обучение (очное);
- самостоятельную работу студента;
- применение и совершенствование умений и знаний (практику);
- подготовку контрольных работ, их оценку и «получение обратной связи».

Время, затраченное на это, – не единственный показатель обучения. Например, студенты, которые проходят процедуру признания предшествующего обучения (RPL), получают признание зачетных единиц независимо от времени, затраченного на обучение (важно проверить, что они знают и умеют). Зачетные единицы основаны на достижении определенных результатов обучения и оцениваются независимо от места обучения или педагогических технологий. Квалификации и курсы почти всегда предоставляются на основе условного учебного времени, и основной целью системы признания и переноса зачетных единиц, а также признания предшествующего обучения (RPL) является уменьшение времени формального обучения. Объем является общим параметром в нацио-

нальных рамках квалификаций и необходим, если требуется последовательная (системная) и прозрачная основа для признания, в частности признания зачетных единиц различных секторов (уровней, ступеней образования). Это особенно важно по отношению к зачетным единицам, общим для разных квалификаций, в целях сокращения времени, затраченного на обучение (освоение) образовательных программ и квалификаций [10].

Австралия стала инициатором разработки метарамки гарантии качества для стран – участниц Восточно-Азиатского саммита технического и довузовского профессионального образования и обучения. Концепция Восточно-Азиатской рамки гарантии качества профессионального образования состоит в следующем.

Основная цель Восточно-Азиатской рамки гарантии качества профессионального образования:

- способствовать внедрению и мониторингу состояния систем оценки качества профессионального образования стран-участниц;
- способствовать взаимодействию между странами-участницами;
- повысить прозрачность систем профессионального образования стран-участниц;
- способствовать улучшению и увеличению взаимодействия рынков труда стран-участниц;
- поддерживать инициативы в области профессионального образования Восточно-Азиатского региона.

Основные направления управленческих решений внутри стран в связи с этим следующие:

- решение о самообследовании в отношении рамки;
- обеспечение демонстрации того, что система оценки качества профессионального образования

страны соответствует принципам и критериям рамки и координируется агентством, утвержденном на правительственном уровне, обладающим собственным веб-сайтом, на котором может быть размещен обзор о состоянии системы оценки качества профессионального образования и квалификаций страны, составленный внешними экспертами;

- обеспечение официального и публичного процесса соотнесения системы оценки качества профессионального образования страны относительно Восточно-Азиатской рамки гарантии качества профессионального образования.

Основные принципы, на которых строится рамка:

- ясность и отчетность;
- непрерывность совершенствования;
- гибкость и восприимчивость;
- сопоставимость.

Эта инициатива впервые предложила использовать национальные рамки квалификаций в целях обеспечения гарантии качества образования и признания квалификаций на национальном и международном уровнях. Описание требований к условиям получения квалификаций впервые было предложено сопоставить с квалификационными уровнями национальных рамок квалификаций и определить минимально необходимые условия для того или иного уровня.

Восточно-Азиатская рамка гарантии качества профессионального образования может стать основой международной системы сертификации и признания квалификаций для квалификаций, соотносимых со степенями довузовского профессионального образования.

В качестве примера того, каким образом рамка квалификаций становится

основой обновления всей системы квалификаций и инструментом сопряжения сфер труда и образования на всех стадиях работы – от общего описания квалификационных уровней до проведения оценочных процедур, – можно привести опыт Австралии.

Первая редакция рамки квалификаций Австралии (РКА) вышла в 1995 г. Она представляла собой рамку, основанную на референтных (т.е. на наиболее значимых и распространенных) квалификациях, а практически – на документах об образовании – свидетельствах и дипломах. В ней можно условно выделить 11 уровней, хотя в рамке не было четкого отнесения квалификаций к уровням и «иерархия» квалификаций определялась с помощью самих квалификаций (свидетельств и дипломов), а не через дескрипторы уровней:

Школьное образование	Профессиональное образование и обучение	Высшее образование
		Степень доктора
		Степень магистра
		Диплом об окончании
		Свидетельство об окончании
		Степень бакалавра
	Диплом повышенного уровня	Диплом повышенного уровня
	Диплом	Диплом
Полное среднее	Свидетельство 4	
Свидетельство об образовании	Свидетельство 3	
	Свидетельство 2	
	Свидетельство 1	

Помимо собственно рамки в РКА входили национальные руководства (рекомендации) по развитию национальных квалификаций разных типов (для старшей средней школы, для профессионального (двузовского) обра-

зования и обучения, для секторов высшей школы). Кроме того, существовали руководства (рекомендации) относительно накопления и переноса зачетных единиц, признания предшествующего обучения и образования; регистр (перечень) организаций, наделенных правительством полномочиями проводить аккредитацию; перечень образовательных учреждений, наделенных полномочиями присваивать квалификации; правительственная структура, обеспечивающая мониторинг внедрения РКА и формирующая предложения министрам, включая рекомендации по внесению изменений [11].

При использовании инфраструктуры системы образования возможно было установить уровни, соотносимые с РКА. Однако в данную иерархию довольно сложно встроить краткосрочные программы профессионального обучения и программы непрерывного профессионального обучения, разрабатываемые сферой труда. Такая рамка хороша при стабильной экономике и малых изменениях на рынке труда страны. Для сопоставления отечественных квалификаций с квалификациями других стран или для формирования системы признания квалификаций эмигрантов требуются дополнительные документы, в которых формулируются качественные характеристики квалификаций страны.

В начале этого века австралийские власти инициировали внесение изменений в РКА. Эти изменения сводились к следующему: создание десятиуровневой структуры с описанием результатов обучения (learning outcomes); обобщенные наборы типов квалификаций, распределенные по уровням; пересмотр описания каждого типа квалификаций в отношении результатов обучения; формирование обобщенных целей обучения для каждого типа ква-

лификаций (аналог образовательных стандартов).

В июле 2011 г. была утверждена новая редакция РКА, которая уже представляет собой рамку, основанную на дескрипторах. В опубликованном сто- страничном документе говорится, что РКА рассматривается как «инструмент национальной политики в области регулируемых квалификаций в системе образования Австралии» [12]. Вопросы возможности внесения изменений в РКА по мере накопления опыта ее использования и другими вопросами, возникающими в связи с рамкой, занимается Совет по управлению и мониторингу РКА при государственном совете по образованию и занятости. Это коллегиальный орган, в него входят представители сферы образования, организаций-работодателей, профсоюзов, государственных структур и ведомств.

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, объемы учебной нагрузки в годах, возможности зачета обучения на предыдущих уровнях. Далее дается спецификация типов квалификаций, которая подразумевает описание того, кто может быть «пользователем» квалификаций (кто может их реализовывать, так как собственно разработчики квалификаций и программ подготовки к ним и организации, проводящие обучение, могут быть разными), какие аккредитационные агентства, существующие на территории страны, могут заниматься оценением программ, ведущих к этим квалификациям, кто может быть разработчиком квалификаций, каким образом проводится

мониторинг квалификаций с целью выявления изменений в технологиях, оборудовании, используемых в этих квалификациях, для внесения изменений в требования к результатам обучения и в требования по реализации программ, ведущих к данным квалификациям, и обучающим организациям.

В отдельных главах документа описаны принципы гарантии качества, построения образовательных траекторий, регистра квалификаций, построения системы дополнительного образования и переподготовки. Эти принципы соответствуют вышеописанным принципам, которые предлагаются в документах международных организаций в сфере образования и исследованиях, посвященных формированию новой культуры обучения. Организации, предоставляющие образовательные услуги, проводящие аккредитацию этих услуг и программ, разработчики программ, описаний квалификаций могут представлять как государственный, так и частный сектор, обязательно требование независимости и объективности оценочных и сертификационных процедур, обязательно соблюдение культуры подхода learning outcomes (результатов обучения). Кроме того, предусмотрена обязательность обновления квалификаций: если хотя бы раз в пять лет зарегистрировавшая квалификацию организация не предоставит по определенным правилам составленное ее новое описание, квалификация считается устаревшей и удаляется из реестра квалификаций.

Таким образом, в документе представлены единые рамочные требования, касающиеся всех возможных участников процесса развития национальной системы квалификаций:

– результаты обучения каждого уровня и типа квалификаций;

- спецификация для аккредитационных процедур;
- требования к разработке квалификации и ее обновлению;
- требования к регистру организаций, уполномоченных проводить аккредитацию;
- требования к регистру организаций, уполномоченных разрабатывать квалификации;
- требования относительно повышения квалификации или ее смены.

Для регистрации новой квалификации необходимо представить описание требований к результатам обучения, условиям реализации этого обучения, периодичности обновления описания квалификации (не реже одного раза в пять лет).

Такая система позволяет обеспечить гарантии качества со стороны государства, систематический мониторинг потребностей рынка труда, управление рынком квалификаций на основе принципов независимости и объективности. При этом сферы труда и образования практически едины в данных процессах.

Библиография

1. *Coles, M., T. Andersen, K. Luomi-Messerer and D. Ulicna*, 2010. Using learning outcomes – discussion note. Prepared by GHK Consulting as part of the Framework Contract DG EAC: 32.
2. *Simone, R. and S.R. Kurpal*, 2011. Labour-Market Flexibility and Individual Careers. A Comparative Study. Technical and Vocational Education and Training Series, 13, UNESCO-UNEVOC: 275; Referencing national qualifications levels to the EQF – discussion note, 2010. EQF Advisory Group, Leuven: 53.
3. *Берган С.* Квалификации – осмысление понятия. М.: АВАНГЛИОН-ПРИНТ, 2013.
4. Приказ министра труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении уровней квалификаций в целях разработки проектов профессиональных стандартов» от 12 апреля 2013 г. № 148н.
5. *Maguire, B.*, 2010. Issues arising from qualifications frameworks in Europe. In: Irish Bologna expert conference “National qualifications frameworks and the European overarching frameworks: Supporting lifelong learning in European education and training”. Joint meeting of national correspondents (QF-EHEA) and national coordination points (EQF). Dublin Castle, Ireland: 25.
6. Bologna process and EQF implementation. Development of qualifications Frameworks, 2010. Joint meeting of national correspondents (QF-EHEA) and national coordination points (EQF). Strasbourg: 15.
7. Implementation Arrangements for National Framework of Qualifications and the Role of Stakeholders and Institutions, 2011. ETF Working Document. ETF COP Qualifications: 77.
8. Implementation Arrangements for National Framework..., 2011.
9. Australian Qualifications Framework, 2011. Council for the Ministerial Council for Tertiary Education and Employment: 109.
10. *Bateman, A., F. Dunn and A. Vickers*, 2010. Use of volume of Learning in Qualification Design. Council for the Ministerial Council for Tertiary Education and Employment: 9.
11. Australian Qualifications Framework, 2011.
12. Australian Qualifications Framework, 2011.

Bibliography

1. *Coles, M., T. Andersen, K. Luomi-Messerer and D. Ulicna*, 2010. Using Learning Outcomes – discussion note. Prepared by GHK Consulting as part of the Framework Contract DG EAC: 32.
2. *Simone, R., and S.R. Kurpal*, 2011. Labor-Market Flexibility and Individual Careers. A Comparative Study. Technical and Vocational Education and Training Series, 13, UNESCO-UNEVOC: 275; Referencing national qualifications levels to the EQF – discussion note, 2010. EQF Advisory Group, Leuven: 53.
3. *Bergan, S.*, 2013. Qualifications – Considering the Notion. M.: published by AVANGLION-PRINT. (rus)
4. Order of Minister of Labor and Social Safety of the Russian Federation “About Stating Qualification Levels Aimed at Working Out Projects of Professional Standards” of 12 April, 2013, #148n.
5. *Maguire, B.*, 2010. Issues Arising from Qualifications Frameworks in Europe. In the Proceedings of Irish Bologna Expert Conference “National Qualifications Frameworks and the European Overarching Frameworks: Supporting Lifelong Learning in European Education and Training”. Joint meeting of national correspondents (QF-EHEA) and national coordination points (EQF). Dublin Castle, Ireland: 25.
6. Bologna Process and EQF Implementation. Development of Qualifications Frameworks, 2010. Joint meeting of national correspondents (QF-EHEA) and national coordination points (EQF). Strasbourg: 15.
7. Implementation Arrangements for National Framework of Qualifications and the Role of

- Stakeholders and Institutions, 2011. ETF Working Document. ETF COP Qualifications: 77.
8. Implementation Arrangements for National Framework..., 2011.
 9. Australian Qualifications Framework, 2011. Council for the Ministerial Council for Tertiary Education and Employment: 109.
 10. *Bateman, A., F. Dunn and A. Vickers*, 2010. Use of volume of Learning in Qualification Design. Council for the Ministerial Council for Tertiary Education and Employment: 9.
 11. Australian Qualifications Framework, 2011.
 12. Australian Qualifications Framework, 2011.