

## НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА КВАЛИФИКАЦИЙ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ В КОНТЕКСТЕ НЕРЕШЕННЫХ ПРОБЛЕМ

О. Н. Олейникова, А. А. Муравьева, Н. М. Аксенова

*Центр изучения проблем профессионального образования, Москва, Россия.*

*E-mail: observatory@cvets.ru*

**Аннотация.** *Введение.* Ощущающийся во многих государствах дефицит высококвалифицированных специалистов, отвечающих требованиям современного рынка труда, стал причиной поиска новых, более эффективных механизмов регулирования профессиональной подготовки и аттестации кадров для постиндустриальной экономики знаний. Такими механизмами, как показывает мировая практика, могут стать национальные системы квалификации (НСК), национальные рамки квалификаций (НРК), сопоставимые с Европейской рамкой квалификаций, созданной для воплощения концепции обучения в течение всей жизни, и разрабатываемые синхронно с ними профессиональные стандарты (ПС).

*Цель публикации* – обсуждение на основе обобщения международного опыта существенных вопросов использования НРК и ПС для изыскания возможностей адаптации к российским реалиям лучших образцов зарубежной практики в данной области.

*Методология и методы.* В ходе изучения методологических и методических аспектов построения и функционирования НСК применялись методы сбора эмпирической информации, сравнительного и понятийно-терминологического анализа; обобщение, интерпретация и моделирование.

*Результаты и научная новизна.* Обозначен комплекс системных проблем, тормозящих запущенный в России процесс становления НСК. Вскрыты их причины, которые во многом объясняются сложившимися психологическими, организационными и методическими стереотипами, и намечены пути преодоления имеющихся проблем. Ключевой среди них, по мнению авторов статьи, является отсутствующее в международном дискурсе, но укоренившееся в сознании россиян противопоставление профессиональных и образовательных квалификаций. Подобное разграничение влечет за собой нерациональное дублирование процедур их оценки и порождает ряд других сложностей, препятствующих эффективному развитию НСК и получению максимальных выгод от ее использования. Для устранения выявленных противоречий и недостатков проанализирован опыт других стран, в которых существуют

национальные системы квалификаций. С опорой на международную практику выделены и описаны инвариантные системообразующие параметры и вариативные характеристики НСК и НРК. Обоснована типология рамок квалификаций и принципы их проектирования.

*Практическая значимость.* Материалы исследования и сформулированные его авторами рекомендации и предложения по совершенствованию механизмов сопряжения ФГОС, внедряемых ПС и системы независимой оценки квалификаций могут быть полезны для повышения квалификации экспертов и методистов, участвующих в проектировании и модернизации НРК, разработке профессиональных и образовательных стандартов, а также основных и дополнительных программ профессиональной подготовки.

**Ключевые слова:** квалификация, национальная рамка квалификаций, национальная система квалификаций (НСК), инфраструктура НСК, профессиональные стандарты, образовательные стандарты, результаты обучения, компетенции.

**Для цитирования:** Олейникова О. Н., Муравьева А. А., Аксенова Н. М. Национальная система квалификаций: концептуальные и методические основы в контексте нерешенных проблем // Образование и наука. 2018. Т. 20. № 6. С. 70–89. DOI: 10.17853/1994-5639-2018-6-70-89

## NATIONAL QUALIFICATIONS FRAMEWORKS: CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES IN THE CONTEXT OF UNRESOLVED ISSUES

O. N. Oleynikova, A. A. Muravyeva, N. M. Aksenova

*Centre for Vocational Education Training Studies, Moscow, Russia.*

*E-mail: observatory@cvets.ru*

**Abstract.** *Introduction.* The deficiency of highly skilled professionals meeting the requirements of the modern labour market has become the reason for search of new, more effective regulation mechanisms of vocational training and personnel certification for post-industrial knowledge-based economy. As international practice demonstrates, such mechanisms could be the National Qualifications Systems (NQS), National Qualifications Framework (NQF) and Professional Standards (PS) that are comparable with the European Qualifications Framework (EQF), designed for lifelong education implementation.

*Aim.* Having analysed the international experience, *the aims* of the article are to discuss the issues of NQF and PS implementation and to consider the possibility of adaptation of the best models of foreign practice for the Russian realities.

*Methodology and research methods.* The methods of collecting empirical information, comparative and conceptual-terminological analysis were applied in the course of studying methodological and methodical aspects of construction and functioning of NQS; the methods of generalization, interpretation and modeling were applied.

*The results and scientific novelty.* The complex of the systemic problems which restrict the process of NQS formation launched in Russia is noted. The revealed reasons are explained by the developed psychological, organizational and methodical stereotypes; the ways of overcoming the current problems are outlined. According to the authors, the key problem is the dichotomy between professional and educational qualifications which does not exist in the international discourse, but is deeply rooted in consciousness of the Russians. Such a distinction involves irrational duplication of procedures for the qualifications assessment and generates a number of other difficulties interfering effective development of NQS and obtaining the maximum benefits from its use. In order to resolve the revealed contradictions and shortcomings, the authors analysed the experience of other countries where national systems of qualifications are implemented. Based on the international practice invariant systemically important parameters and variable characteristics of NQS and NQF are singled out and described. The typology of the qualifications framework and the principles of their design are proved.

*Practical significance.* The research materials and findings, recommendations and suggestions for integrated improvement of mechanisms of Federal State Educational Standards, introduced PS and the system of independent assessment of qualifications can be useful for professional development of the experts and methodologists participating in design and modernization of NQF, development of professional and educational standards along with the main and additional programs of vocational training.

**Keywords:** qualification, National Qualifications Framework (NQF), National Qualifications System (NQS), infrastructure of the National Qualifications System, Professional Standards, Education Standards, learning outcomes, competences.

**For citation:** Oleynikova O. N., Muravyeva A. A., Aksenova N. M. Qualifications frameworks: Conceptual and methodological principles in the context of unresolved issues. *The Education and Science Journal*. 2018; 6 (20): 70–89. DOI: 10.17853/1994-5639-2018-6-70-89

## Введение

Наблюдаемый в последнее десятилетие рост интереса к тематике рамок и систем квалификаций обусловлен целым рядом факторов<sup>1</sup>, к которым относятся:

- необходимость обеспечения баланса спроса и предложения квалифицированных специалистов на рынке труда;
- развитие международных рынков труда и активизация трудовой мобильности населения;

---

<sup>1</sup> Changing qualifications. A review of qualifications policies and practices. CEDEFOP, 2010. Available from: <http://www.awarding.org.uk/>; European Guidelines for validating non-formal and informal learning. CEDEFOP, 2009. 86 p.

- потребность практической реализации стратегии обучения в течение всей жизни;

- модернизационные и интеграционные процессы в сфере образования, направленные на создание модели профессиональной подготовки, отвечающей запросам общества, основанного на знаниях;

- необходимость оптимизации качества образовательных программ, сроков подготовки и затрат на обучение, поскольку даже в экономически развитых странах денег на профессиональное образование всегда недостает, а большинство граждан и работодателей не готовы нести полностью бремя этих расходов.

Следует особо подчеркнуть различия в трактовках понятия «квалификация» в международной практике и в нашей стране. За рубежом им обозначается не только способность выполнять какую-либо профессиональную деятельность, но и документ, подтверждающий такую способность. В качестве синонимов профессиональной квалификации нередко употребляются слова «диплом», «сертификат», «свидетельство», «степень» (и наоборот). В большинстве случаев термин «профессиональные квалификации» используется, если речь идет либо о квалификации в целом, либо о квалификации профессионального образования, входящей в национальную рамку квалификаций (НРК). Другими словами, в международном дискурсе и на практике не противопоставляются профессиональные и образовательные квалификации и не разграничиваются их смысл и механизмы их присуждения и признания.

### **Российские проблемы формирования НРК**

В Российской Федерации НРК пока находится в стадии становления. Сделаны определенные шаги в этой области: издан Приказ Минтруда № 148н от 12 апреля 2013 г. «Уровни профессиональных квалификаций в целях разработки профессиональных стандартов»<sup>1</sup>, активно создаются профессиональные стандарты, на законодательном уровне приняты процедуры независимой оценки квалификаций (федеральным законом «О независимой оценке квалификации» № 238-ФЗ от 3 июля 2016 г.<sup>2</sup> регулируются отношения, возникающие при проведении независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности), успешно функционируют Национальное агентство развития квалификаций, Национальный совет профессиональных квалификаций и советы по профессиональным квалификациям.

---

<sup>1</sup> Уровни профессиональных квалификаций в целях разработки профессиональных стандартов. Приказ Минтруда № 148н от 12 апреля 2013 г. Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/48> (дата обращения: 14.05.2018).

<sup>2</sup> О независимой оценке квалификации. Федеральный закон № 238-ФЗ от 3 июля 2016 г. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102402980> (дата обращения: 14.05.2018).

Однако существует комплекс системных проблем, тормозящих запущенный процесс. Ключевой среди них является разделение в противовес опыту других стран профессиональных и образовательных квалификаций. Подобное размежевание не способствует эффективности становления национальной системы квалификаций, которое происходит на фоне нерешенных и даже не осмысленных в должной мере принципиальных вопросов, что порождает ложные послылы, затрудняя формирование требующейся НРК и разработку поддерживающих ее механизмов.

Другое «узкое место» – сопряжение профессиональных и образовательных стандартов, в особенности стандартов высшего образования. Предполагается, что для согласованности федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования (ФГОС ВО) и профессиональных стандартов (ПС) нужно соблюсти нескольких условий: во-первых, подготовить качественные профессиональные стандарты для высоких (6–9-го, согласно приказу Минтруда № 148н) уровней квалификации, а во-вторых, использовать ПС не в качестве жестких требований, которые должны быть транспонированы в ФГОС ВО и затем в образовательные программы, а в качестве «реперных точек» (benchmarks), которые должны быть соответствующим образом интерпретированы академическим сообществом. Эта интерпретация должна базироваться на понимании исторического предназначения высшей школы как социального института в преломлении к современному контексту развития постиндустриального общества, основанному на знаниях. К слову, в международной практике ПС для высоких уровней квалификаций разрабатываются редко.

Российские реалии разнятся с общепринятой мировой практикой и в осуществлении процедур присуждения квалификаций. В подавляющем большинстве стран последние устанавливаются и подтверждаются (в виде дипломов / сертификатов / свидетельств / степеней) уполномоченными структурами по обеспечению качества, которые разрабатывают требования к оценке квалификаций и следят за их соблюдением. Функции этих структур, обладающих, как правило, независимым статусом, но финансируемых государством, расширяются по мере распространения и признания неформального (ранее полученного) обучения и придания ему равного статуса с формальным образованием.

Складывающееся в РФ дублирование процедур, когда сначала присуждается диплом, а потом оценивается профессиональная квалификация, нерационально и в мировой практике не наблюдается. Вероятно, наметившийся в нашей стране порядок обусловлен разрывом между качеством подготовки специалистов и требованиями к выпускникам на рынке труда, а также укоренившимся среди работодателей недоверием к системе образования. Подобный разрыв свойственен не только нам, но за рубежом проблема несоответствующего качества подготовки выпускников

решается иначе – путем совершенствования образовательных программ, развития обучения на рабочем месте, модернизации образовательной среды и реорганизации систем обеспечения качества.

Еще одна проблема – описание требований к образованию в профессиональных стандартах, нарушающее принцип идентификации уровня квалификации как «точки» разрешенного входа в профессиональную деятельность с позиции качества и содержания именно результатов обучения (компетенций), соответствующих требуемому уровню, а не путей и способов их освоения.

Указанные проблемы отчасти объясняются психологическими, организационными, методическими стереотипами, а также недостаточным осмыслением международного опыта по созданию и поддержке НРК, который часто искажается вследствие нехватки языковых компетенций исследователей, что приводит к эффекту «испорченного телефона».

### **Характеристики НРК (международный обзор)**

По данным UNESCO, Европейского центра по развитию профессионального образования (Cedefop) и Европейского фонда образования (ETF), к 2014 г. процессом разработки и внедрения НРК было охвачено около 155 стран и территорий. В настоящее время эта деятельность интенсивно ведется в 28 государствах Евросоюза (ЕС).

К настоящему моменту в мире и в нашей стране уже имеется большой массив исследований по вопросам разработки рамок и систем квалификаций. В мировой практике достигнут определенный консенсус относительно их базовых понятий и концепций, что отражено в докладах и публикациях OECD, ETF, Cedefop и документах национального уровня<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Added value of NQFs in implementing EQF. European Qualifications Frameworks series, Note 2, Office of the European Union, Luxembourg, 2010; Analysis and overview of NQF developments in European countries. Annual report 2012. Luxembourg: Publications Office // Cedefop working paper. 2012. № 17. Available from: [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117_en.pdf); Global national qualifications framework inventory. Prepared for ASEM Education Ministers Conference, Kuala Lumpur, 13–14, May 2013 (ASEMME 4). ETF, 2016. Available from: <http://apskills.ilo.org/> Accessed 3th Feb, 2017); The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries. MOT, 2010, 117 p.; Human Resource Development, 2015. Available from: <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/employ-labour/human-resources/index.html> (Accessed 10th Feb, 2015); Policy handbook. Access to and participation in continuous vocational education and training (CVET) in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.; Sector Councils on Employment and Skills at EU level. ECORYS Nederland BV in cooperation with KBA. Rotterdam, 2010. Available from: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html); Study on International Sectoral Qualifications Frameworks and Systems. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, 68 p.; ASEAN Qualifications Reference Framework // Briefing Paper. № 1 on Qualifications Frameworks and Quality Assurance Systems, 2017. Available from: <http://asean.org/storage/2017/03/AQRFC-2-23-BP-No.-1-on-QFs-and-QAS-for-publicationrev-26-June-2017.pdf> и др.

а также в трудах ученых [2–11 и др.]. Анализ этих источников позволяет выявить инвариантные и вариативные параметры НРК.

### **Инвариантные параметры НРК**

Инвариантным показателем любой НРК является наличие механизмов ее поддержки в формате национальной системы квалификаций (НСК). В ЕС в полном объеме НРК со всеми обеспечивающими ее функционирование механизмами имеют 4 государства, в 10 подобные системы близки к завершению формирования; отчетливой структурой НСК обладают также, например, ЮАР, Австралия и Новая Зеландия<sup>1</sup>.

Система квалификаций регулируется совместно социальными партнерами, работодателями и государством, взаимодействие которых варьируется в зависимости от индустриальной модели и формы государственного устройства территории. В зарубежных исследованиях подчеркивается необходимость координирующей роли государства в управлении НСК для установления четких правил и форматов сотрудничества всех ее субъектов и заинтересованных сторон, определения их функций, а также для гарантированной финансовой поддержки НСК<sup>2</sup>.

Управление НСК и ее субъектами осуществляется законодательно, посредством нормативных актов, закрепляющих правовые и институциональные механизмы упорядочения системы квалификаций, обязанности и ответственность участвующих в этом процессе сторон, в том числе профессиональных сообществ. Помимо законов на национальном уровне утверждается стратегия в области развития квалификаций и принимаются необходимые координирующие / регулирующие методические и информационные документы, служащие руководством к действиям и навигаторами для системы образования, работодателей и граждан.

Распространена практика учреждения национальных агентств по присуждению квалификаций, которые, как правило, являются межведомственными структурами или же напрямую подчиняются правительству.

На законодательном уровне могут быть организованы целевые структуры (институты, агентства и др.) для координации деятельности по

---

<sup>1</sup> Comparative Analysis of the Australian Qualifications Framework and the European Qualifications Framework for Lifelong Learning. Joint Technical Report. Australian Government, 2016, 75 p.; Comparative Analysis of the European Qualifications Framework and the New Zealand Qualifications Framework. Joint Technical Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, 96 p.

<sup>2</sup> Human Resource Development, 2015. Available from: <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/employ-labour/human-resources/index.html> (Accessed 10th Feb, 2015); Policy handbook. Access to and participation in continuous vocational education and training (CVET) in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

разработке, утверждению и обновлению ПК и квалификаций, формулированию требований к аккредитации квалификаций; или же может быть предусмотрено учреждение отраслевых организаций или органов по обеспечению качества.

Институциональная структура управления квалификациями, которая проводит необходимые исследования и подчиняется Министерству образования и / или Министерству труда / занятости, учреждена более чем в половине стран ЕС, а также в Австралии и ЮАР. В рамках таких структур созданы системы обеспечения качества и отраслевые подразделения, занимающиеся ПК и квалификациями на уровне отдельных сфер деятельности.

Отраслевой подход в свете его эффективности приобретает все большую популярность. Так, в 2012 г. Европейская комиссия учредила 41 отраслевой совет, охватывающий более 6 млн компаний и 145 млн работников.

Решение о создании отраслевых структур принимается на государственном уровне и может оформляться либо в виде закона (в частности, для разграничения полномочий на национальном и региональном уровнях), либо как постановление правительства. Управление этими структурами, которые носят независимый характер, осуществляется выборными органами (правлением) с доминирующим представительством профессиональных сообществ<sup>1</sup> [12–14].

Другой инвариантный параметр – тип НРК. Типология рамок квалификаций (РК) включает следующие их формы:

- транснациональные / региональные РК (в зависимости от географии применения);
- отраслевые РК;
- всеохватывающие РК (объемлют все уровни и секторы системы образования);
- «констатирующие» РК (фиксирующие существующий статус-кво);
- трансформирующие РК (разрешающие модернизацию квалификаций).

При проектировании НРК должны учитываться неоднородность и диверсификация интерпретаций понятия «рамка квалификаций» в раз-

---

<sup>1</sup> Sector Councils on Employment and Skills at EU level. ECORYS Nederland BV in cooperation with KBA. Rotterdam, 2010. Available from: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html); Sector qualifications strategy. Available from: [http://www.cogent-ssc.com/area\\_of\\_interest/sectorQualificationStrategy.php](http://www.cogent-ssc.com/area_of_interest/sectorQualificationStrategy.php); Sector Councils on Employment and Skills at EU level. ECORYS Nederland BV in cooperation with KBA. Rotterdam, 2010. Available from: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html); Study on International Sectoral Qualifications Frameworks and Systems. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, 68 p.



ных странах и, как следствие, варианты конфигураций квалификаций. Например, в Англии, Уэльсе, Северной Ирландии, а также во Франции существуют национальные профессиональные квалификации, базирующиеся на результатах обучения / компетенциях – т. е. квалификации, разработанные непосредственно на основе ПС. Так же задаются транснациональные рамки (например, Европейская рамка квалификаций), описываются региональные и отраслевые квалификации. К последним относятся квалификации в определенной области профессиональной деятельности (например, в строительстве, информационно-коммуникативных технологиях и др.). Это одна типология.

Иная типология – рамки квалификаций общего, профессионального и высшего образования, куда входят, например, степени Master of Business Administration (MBA) и квалификации дополнительного / непрерывного профессионального обучения.

Таким образом, в основе типологии НРК может лежать принцип ориентации на сферу труда (транснациональные, национальные, отраслевые квалификации) или установка на сферу образования (всеохватывающие рамки). На практике может происходить наложение данных принципов.

К инвариантным параметрам относится наличие системы обеспечения качества, в рамках которой действует механизм аккредитации квалификаций (для их внесения в НРК), что означает их подтверждение и признание на национальном уровне. Система обеспечения качества предусматривает инструментарий оценки соответствия сложности и объема профессиональной подготовки обучающихся / работников / граждан и их достижений стандартам квалификаций, где описаны нормы и спецификации, регулирующие присуждение тех или иных квалификаций. Активом такого инструментария выступают стандарты достижений (компетенции, образовательные или профессиональные стандарты, стандарты оценки), на основе которых формируются квалификации и которые также содержат правила их присуждения<sup>1</sup> [9, 15].

Лидерами в разработке и утверждении стандартов достижений являются либо государственные структуры, либо специальное агентство или целый ряд отраслевых агентств (как, например, City and Guilds в Великобритании).

Включение квалификации в НРК обосновывается данными исследований рынка труда или заключениями заинтересованных сторон – пред-

---

<sup>1</sup> ASEAN Qualifications Reference Framework // Briefing Paper. № 1 on Qualifications Frameworks and Quality Assurance Systems, 2017. Available from: <http://asean.org/storage/2017/03/AQRFC-2-23-BP-No.-1-on-QFs-and-QAS-for-publicationrev-26-June-2017.pdf>.

ставителей сферы занятости. Новые квалификации сравниваются с квалификациями, уже подтвердившими свою актуальность внутри страны или в других государствах.

Экспертиза качества в зависимости от социально-экономической специфики страны (или ее части) производится аккредитационными агентствами; отраслевыми структурами, устанавливающими стандарты; национальными агентствами; агентствами по регистрации и мониторингу деятельности провайдеров. Аудит / мониторинг может быть делегирован и сторонним структурам, уполномоченным присуждать квалификации (например, в Англии, Уэльсе и в Северной Ирландии такие организации регулируют большинство национальных квалификаций); лицензирующим государственным, отраслевым или профессиональным организациям; провайдерам, имеющим установленное законом право самостоятельного присуждения квалификаций (например, в Австралии это университеты); внешним агентствам по обеспечению качества, отвечающим за стандарты ISO<sup>1</sup>.

Важно подчеркнуть, что все построенные на основе РК современные квалификации описывают необходимые для их уровня результаты обучения и обладают гибкостью за счет того, что состоят из отдельных структурно-содержательных элементов, которые называются единицами или частями квалификации [10, 16, 17]. Одни и те же единицы могут встречаться в разных квалификациях или их типах (например, в квалификациях начального профессионального образования и дополнительного / непрерывного образования). Практически во всех РК один год обучения соответствует 60 зачетным единицам, вес каждой из которых варьируется от 15 до 40 условных часов и выражает объем обучения на основе определенных его результатов.

Набор из нескольких единиц квалификаций – так называемая «частичная квалификация» – может оцениваться и документально фиксироваться по мере последовательного освоения этих единиц и может иметь хождение на рынке труда. В контексте концепции обучения в течение всей жизни и постепенного признания результатов неформального обучения частичные квалификации приобретают все большее значение, однако пока далеко не все страны считают их правомерными. Такая ситуация характерна, к примеру, для Германии, Австралии и Ирландии.

Вместе с тем, если ранее согласно Международной стандартной классификации образования (МСКО) присуждение квалификации было связано только с благополучным завершением полного цикла программы

---

<sup>1</sup> Changing qualifications. A review of qualifications policies and practices // CEDEFOP. Vol. 84. 2010. 264 p.; Study on International Sectoral Qualifications Frameworks and Systems. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

обучения, что подтверждалось положительными результатами определенного набора сданных экзаменов, то в МСКО-2011<sup>1</sup> появились указания на то, что квалификацию претендент можно получить:

- путем успешного завершения всей образовательной программы;
- посредством успешного завершения того или иного этапа программы обучения (промежуточные / частичные квалификации);
- через официальное признание имеющихся знаний, умений и компетенций вне зависимости от участия в таких программах обучения.

Последние два нововведения являются принципиально важными. По мере предоставления гражданам возможностей для заявления и учета при получении квалификации ранее приобретенного, в том числе неформального, образования, и распространения в мире практики применения зачетных единиц, обеспечивающих сравнимость квалификаций на межгосударственном уровне, страны переходят от старых систем квалификаций к концепции НРК на основе ПС.

Примерно в двух третях стран-членов ЕС квалификации уже в течение продолжительного времени проектируются исходя из требований ПС к содержанию и качеству труда в рамках той или иной профессии или области профессиональной деятельности<sup>2</sup>. Но во многих государствах использование ПС в качестве основы для профессиональных квалификаций – новый императив [18]: более ранние их варианты часто разрабатывались с опорой на образовательные программы. Новые стандарты, базирующиеся на результатах обучения, устанавливают общий целевой ориентир при проведении итоговой квалификационной оценки. Это означает отказ от традиционного подхода к подобной оценке, когда выпускники учебных заведений сравнивались между собой, и замещение его критериально-ориентированным подходом, согласно которому результаты обучения сопоставляются с требованиями, заданными стандартами.

В ряде стран ЕС (Великобритании, Австралии) ПС обрели форму более или менее комплексной системы<sup>3</sup> [19]. В других странах (например, во Франции) ПС служат ориентирами для оценки профессиональной деятельности. Еще в одной группе государств (например, в Ирландии и ЮАР) ПС описывают профессию, к которой относится та или иная квалификация, и разрабатываются интегрированно с образовательными стандартами.

---

<sup>1</sup> Режим доступа: [nic.gov.ru/Media/Default/Documents/Files...2011...](http://nic.gov.ru/Media/Default/Documents/Files...2011...)

<sup>2</sup> Development of national qualifications frameworks in Europe / CEDEFOP. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. 91 p.

<sup>3</sup> Ofqual. Available from: <https://www.gov.uk/government/organisations/ofqual>

Во всех случаях центральным методическим инструментом для проектирования ПС и РК признается понятие результатов обучения / компетенций<sup>1</sup>, что позволяет:

- соотносить квалификации различных уровней и типов на основании набора общих и согласованных дескрипторов / описаний,
- обеспечивать прозрачность квалификаций и формировать гибкие и вариативные траектории перехода от образования к трудовой деятельности и наоборот, благодаря чему вкупе с возможностями поэтапного освоения и признания квалификаций повышается мотивация к обучению [8].

Наконец, еще одним инвариантным показателем НРК является ее структура, состоящая из уровней, каждый из которых описывается через определенную систему параметров. Поскольку в различных странах квалификации неоднородны и весьма диверсифицированы, инвариантный параметр – это выбор их конфигурации в зависимости от национального контекста. Выше уже приводились примеры разных типов квалификаций: национальные профессиональные квалификации, разработанные непосредственно на основе ПС, как, например, в Англии; сертификат о профессиональной квалификации (*certificat de qualification professionnelle*) во Франции и др. К ним можно добавить степени высшего образования, MBA, квалификации дополнительного / непрерывного профессионального обучения для различных целевых групп и пр. Отнесение квалификации к определенному типу осуществляется по двум критериям: продолжительность освоения / объем зачетных единиц и уровень в РК.

Квалификации, относящиеся к одному уровню, имеют общий набор дескрипторов (знаний, умений и компетенций), отражающих результаты обучения. На каждом уровне существует нескольких профилей (академические, профессиональные квалификации, общее образование) и типов квалификаций (основные, дополнительные, специализации и т. д.). Например, на одном уровне могут быть степени бакалавра, национальные сертификаты и дипломы.

Любая квалификация описывается с указанием наименования; присуждающего ее органа; профиля; уровня по НРК; объема зачетных единиц; краткого изложения основных результатов обучения и ключевых компетенций; методов обеспечения качества (оценки); входных требований; возможностей трудоустройства и продвижения на более высокие уровни квалификации. Обращает на себя внимание тот факт, что в НРК

---

<sup>1</sup> The shift to learning outcomes. Policies and practices in Europe. Cedefop Reference series; 72. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

все активнее вносятся квалификации, ранее присваивавшиеся только отдельными работодателями.

### **Вариативные параметры**

Процесс разработки и архитектура НРК зависят от национальных особенностей системы образования, государственной административной системы и внутренней ситуации на рынке труда.

Выделяют два вида НРК – коммуникационный и регулирующий. Отнесение НРК к одному из этих видов зависит

- от охвата секторов и типов квалификаций;
- целей и видения НРК, например: реформирующего или констатирующего характера квалификации, обеспечения прозрачности НРК, ее мобильности, национальной идентичности, преемственности в системе образования и т. д.;
- четкости разграничения уровней НРК;
- характера дескрипторов;
- объема квалификаций;
- связанных функций, таких как повышение эффективности обеспечения качества и валидация неформального и спонтанного обучения, использования зачетных единиц;
- эффективности регулирования и управления.

Вариативные параметры касаются статуса НРК. Можно обозначить три очевидные тенденции в процедурах утверждения НРК:

- посредством отдельного закона (например, в Бельгии / Фландрии, Чешской Республике, Франции, Греции, Ирландии, Литве, Австралии, Новой Зеландии, ЮАР, Испании и др.);
- путем внесения соответствующих поправок в действующее законодательство об образовании (например, в Италии);
- через постановления на уровне министерств (в Дании, Германии, Норвегии, Португалии и Швеции).

Более 24 НРК в странах Европейского союза, а также НРК в Австралии и ЮАР имеют официальный статус.

РК могут варьироваться по степени «жесткости» или «свободы». Менее жесткие рамки обладают набором комплексных уровней дескрипторов, применимых ко всем подсистемам образования, в каждой из которых допускаются вариации в описании квалификаций.

Жесткие рамки обычно носят регулирующий характер и устанавливают единообразные спецификации / требования к квалификациям и их описанию во всех подсистемах. Попытки создания подобной, единой для всех рамки были предприняты в Новой Зеландии и Австралии, однако это

вызвало сильное противодействие граждан, в связи с чем концепция РК была переосмыслена и в новой версии рамки стали менее жесткими.

К вариативным параметрам НРК относятся количество и характеристики уровней в ней. Рамка может включать в себя все типы квалификаций или же только их часть. Выделяют три модели НРК:

1) рамка охватывает все ступени образования, включая профессиональное и высшую школу;

2) разграничиваются 1–5-й и 6–8-й уровни (согласно шкале Европейской рамки квалификации), последние относятся к квалификациям высшего образования;

3) 6–8-й уровни разделены на два потока – академические и профессионально-ориентированные квалификации (такая модель принята, например, в Австрии).

29 европейских стран имеют всеохватывающие РК, включающие все типы и уровни квалификаций. В 8 государствах рамки включают ограниченный набор квалификаций или же разрабатывается несколько отдельных РК. 27 стран взяли за основу НРК 8 уровней; в других государствах количество уровней варьируется от 5 до 12.

В ряде стран в НРК в обязательном порядке указывается объем обучения. В Великобритании, ЮАР и одном из штатов Австралии уже сформированы системы зачетных единиц для квалификаций.

Дескрипторы уровней рассматриваются как ориентир для обеспечения сопоставимости и рационализации НСК и как механизм повышения прозрачности квалификаций: они характеризуют знания, способности и умения, необходимые для определенного уровня квалификаций в какой-либо области профессиональной деятельности.

Дескрипторы могут служить отправной точкой для описания новых квалификаций, поскольку они содержат широкий набор компетенций, из которых могут быть скомпонованы конкретные квалификационные требования. Например, в Европейской рамке квалификаций, нацеленной на реализацию концепции обучения в течение всей жизни, дескрипторы включают в себя такие параметры, как характер знаний и понимания, характер умений и широкие компетенции, подразумевающие определенную степень ответственности и самостоятельности. В НРК Германии параметры компетенции (Handlungskompetenz) более дифференцированы и разграничены на две группы – профессиональные (знания и умения) и личностные (социальные и автономные).

Выбор конфигурации РК и модели управления НСК в каждой стране обусловлен конкретными национальными задачами и традициями и зависит

от сложившихся внутренних социально-экономических и индустриальных отношений, а также формы государственного устройства. Например, в федеративных странах, где должно быть обеспечено равное участие регионов и профессиональных сообществ в переговорном процессе, базовым требованием при разработке нормативно-правовой базы НСК является консенсус всех ее субъектов. Государства, в которых сильна роль социальных партнеров в разработке, организации и оценке квалификаций, ориентируются в основном на принцип добровольности, а не на «навязывание» реформ из центра.

### **Обсуждение проблемы**

В России для успешного функционирования НСК и формирования полноценной НРК прежде всего необходимо устранить различие в интерпретации и использовании понятий «профессиональная квалификация» и «образовательная квалификация». Пока попытки гармонизировать эти понятия, как это предлагалось сделать, например, в одной из работ зарубежных коллег<sup>1</sup>, остаются безуспешными. Надо признать, что НРК служит «интерфейсом» между квалификациями, получаемыми в образовании и требующимися на рынке труда, и на фоне процессов глобализации и усилившейся динамики мобильности трудовых ресурсов она (НРК) должна разрабатываться с учетом международных документов, действующих как в экономическо-производственной сфере, так и в сфере образования.

Для развития НРК и максимизации выгод ее использования важно отслеживать и анализировать лучший мировой опыт с целью дальнейшей его адаптации к российским реалиям. При этом нужно по возможности избегать ложных посылов и искажений фактов вроде указания на наличие в США Национальной рамки квалификаций<sup>2</sup>. В американской государственной системе НРК в настоящее время не существует, вместо нее применяются перечни / реестры компетенций и иные механизмы, которые не следует также путать с отраслевыми РК и называть их таковыми [19].

Кроме ликвидации терминологических диссонансов, несоответствий и расхождений надлежит снять имеющиеся острые противоречия между системой присуждения дипломов в отечественной системе образования и создающейся параллельно к ней системой независимой оценки. Дискуссия о допуске выпускника ВО и СПО, завершившего обучение по какому-либо ФГОС, к сдаче дублирующего квалификационного экзамена на должность, указан-

---

<sup>1</sup> Changing qualifications. A review of qualifications policies and practices. CEDEFOP, 2010. Available from: <http://www.awarding.org.uk/>

<sup>2</sup> European Guidelines for validating non-formal and informal learning. CEDEFOP, 2009. 86 p.

ную в профессиональном стандарте, лишена, на наш взгляд, смысла (если только этот допуск не подразумевает завуалированный способ «выкачивания» денег из обучающихся и их родителей). Весь мир пытается объединить образование, где формируются требующиеся квалификационные характеристики специалиста, и профессиональную сферу, где они находят практическое приложение. Для успешного выхода новых кадров на рынок труда изыскиваются дополнительные возможности приобретения обучающимся актуальных компетенций: развиваются обучение на рабочем месте, образовательная проектная деятельность и другие разнообразные формы профессиональной подготовки, в том числе неформальные виды обучения, результаты которых могут засчитываться при оценке квалификационного уровня индивида. Подобная практика должна стать нормой и для России. Сокращение и сведение к минимуму разрыва между качеством подготовки специалистов и запросами рынка труда, преодоление недоверия работодателей к системе образования могут быть достигнуты лишь в случае плотного взаимодействия и заинтересованного сотрудничества профессиональных и научно-педагогических сообществ при формировании НСК, организации аттестации и сертификации квалификаций и совместной разработке их новых видов.

Сближения знаний и компетенций, получаемых выпускниками университетов, и квалификаций специалистов можно добиться не путем формального сопряжения образовательных стандартов (и отдельных образовательных программ) с профессиональными стандартами (содержанием квалификационных справочников или должностных инструкций), а только через коллективную разработку Национальной рамки квалификаций и рамок квалификаций отдельных отраслей экономики или выделенных секторов занятости (отраслевых РК). В отраслевых РК описание квалификаций должно формулироваться посредством либо рамочных дескрипторов деятельности (предполагающих не статичное состояние отрасли, а ее инновационное развитие), либо компетенций работников (но не через фиксацию требований сегодняшнего дня).

Отраслевые РК устанавливают соответствие между уровнями профессиональных квалификаций и квалификациями, присваиваемыми по завершении образовательных программ, а также служат основой для выстраивания траекторий профессионального развития работников (включая образование в течение всей жизни) и для разработки профессиональных стандартов по отдельным видам (задачам) деятельности данной отрасли.

Повторим: для того чтобы НРК действительно способствовала модернизации квалификаций, необходимо четкое распределение на государственном уровне ролей субъектов НСК и ответственности за ее разработку и поддержку.



## Заключение

Подведем итоги. Для действительно эффективного функционирования российской НСК необходимы:

- разработка инструментов управления НРК и квалификациями;
- ревизия и обновление перечня видов профессиональной деятельности с входящими в них профессиями / занятиями;
- создание профессиональных стандартов по видам / областям профессиональной деятельности, а не по узким профессиям или должностям, как они зафиксированы в настоящее время в Едином тарифно-квалификационном справочнике работ и профессий рабочих (ЕТКС) и Общероссийском классификаторе занятий (ОКЗ);
- составление каталога квалификаций, ранжированных по уровням и по каждой области профессиональной деятельности с указанием результатов обучения и структурированных в форме каталога модулей;
- учреждение и организация системы обеспечения качества квалификаций, включающей в себя:
  - институциональную инфраструктуру независимых агентств по оценке и сертификации квалификаций, в том числе освоенных за рамками формального образования;
  - систему подготовки экспертов для системы сертификации;
  - систему профессиональной ориентации и консультирования;
  - систему информационного обеспечения.

Очевидно, следует совершенствовать имеющийся реестр областей и видов профессиональной деятельности на основе обновленной индустриальной классификации рынка труда. В качестве образца можно использовать, например, классификации, существующие в Великобритании, Франции и некоторых других развитых странах<sup>1</sup>.

Разумеется, необходима отвечающая национальным задачам развития человеческих ресурсов и образования законодательная база, закрепляющая правовые и институциональные механизмы регулирования квалификаций, права и обязанности сторон, участвующих в процессе формирования НРК и поддерживающих должное рабочее состояние отечественной системы квалификаций.

## Список использованных источников

1. Аксенова Н. М. Международный опыт разработки национальных систем квалификаций // Образование и наука. 2014. № 5 (114). С. 23–33 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2014-5-23-33> (дата обращения: 20.01.2018).

---

<sup>1</sup> См., например: Occupational Classifications: The Census Returns for England and Wales. Available from: <https://www.le.ac.uk/eh/teach/ug/modules/eh3107/occupations.pdf>

2. Караваева Е. В. Квалификации высшего образования и профессиональные квалификации: сопряжение с напряжением // Высшее образование в России. 2017. № 12. С. 5–12.
3. Муравьева А. А., Аксенова Н. М. Зачем нужна рамка квалификаций? // Учительская газета. 2013. № 44 (10489). С. 17–18.
4. Муравьева А. А. Управление системой квалификаций // Образование и наука. 2014. № 5 (114). С. 82–93 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2014-5-82-93> (дата обращения: 20.01.2018).
5. Олейникова О. Н., Муравьева А. А., Аксенова Н. М. Профстандарты как средство управления квалификациями // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. 2013. № 4. С. 6–13.
6. Vjornevol J., Grm, Pevce S. The development of national qualifications frameworks in Europe // Working paper. CEDEFOP. 2011. № 12. 192 p.
7. Méhaut P., Winch C. The European qualifications framework: skills, competences or knowledge? // European educational research journal, Vol. 11, № 3. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2304/eej.2012.11.3.369> (дата обращения: 20.01.2018).
8. Raffe D. What is evidence for the impact of National Qualifications frameworks? Comparative education. 2012. Vol. 49 (2). P. 143–162. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03050068.2012.686260> (дата обращения: 20.01.2018).
9. Bateman A., Keating J., Gillis S., Dyson C., Burke G. & Coles M. Concept paper East Asia summit vocational education and training quality assurance framework. Melbourne: University of Melbourne, 2012.
10. Raffe D. The role of learning outcomes in national qualifications frameworks // Böhlinger S., Münchhausen G. (ed.). Validierung von Lernergebnisse [Recognition and validation of learning outcomes]. Bonn: BIBB, 2011. P. 87–104.
11. Burke G., McKenzie P., Shah Ch., Keating J., Vickers A., Fearnside R. & Bateman A. Mapping Qualifications Frameworks across APEC Economies. 2009. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://research.acer.edu.au/ceet/8> (дата обращения: 20.01.2018).
12. Bateman A., Keating J., Burke G., Coles M. & Vickers A. Concept Design: ASEAN Regional Qualifications Framework, Education and Training Governance: Capacity Building for National Qualifications Frameworks (AANZ-0007). Vol. II. 2012. 23 p.
13. Bateman A. & Coles M. Asean Regional Qualifications Framework: Issues and options for discussion, Taskforce Meeting and Workshop, Education and Training Governance: Capacity Building for National Qualifications Frameworks (AANZ-0007). 2012. 35 p.
14. Education & business cooperation: new skills for new jobs in a globalised world, Conference conclusions, 3–4 December 2009, ETF. Turin, 2010.
15. Carroll G. & Boutall T. Guide to Developing National Occupational Standards // International Accounting Standards Board. Revised, June, 2011.
16. Bateman A., Dunn F. & Vickers A. Use of volume of learning in qualification design. VRQA, Victoria, 2010. 76 p.

17. Bohlinger S. Qualifications frameworks and learning outcomes: challenges for Europe's lifelong learning area // *Journal of education and work*. 2012. Vol. 25, № 3. P. 279–297.

18. Lester S. The UK qualifications and credit framework: a critique // *Journal of Vocational Education and Training*. 2011. № 63 (2). P. 205–216.

19. Allais S. The impact and implementation of national qualifications frameworks: a comparison of 16 countries // *Journal of education and work*. 2011. Vol. 24, № 3–4. P. 233–255.

## References

1. Akseonova N. M. International trends in developing the national qualifications systems. *Obrazovanie i nauka = The Education and Science Journal* [Internet]. 2014 [cited 2018 Jan 20]; 5: 23–33. Available from: <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2014-5-23-33> (In Russ.)

2. Karavaeva E. V. Higher Education Qualifications and professional qualifications: Conjugation with stress. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. 2017; 12: 5–12. (In Russ.)

3. Muravyeva A. A., Akseonova N. M. Why do we need a qualifications framework? *Uchitel'skaja gazeta = Teacher's Newspaper*. 2013; 44 (10489): 17–18. (In Russ.)

4. Muravyeva A. A. Regulation of national qualifications systems. *Obrazovanie i nauka = The Education and Science Journal* [Internet]. 2014 [cited 2018 Jan 20]; 5 (114): 82–93. Available from: <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2014-5-82-93> (In Russ.)

5. Oleynikova O. N., Muravyeva A. A., Akseonova N. M. Professional standards as a means of qualification management. *Dopolnitel'noe professional'noe obrazovanie v strane i mire = Additional Professional Education in the Country and the World*. 2013; 4: 6–13. (In Russ.)

6. Bjornevol J., Grm Pevce S. The development of national qualifications frameworks in Europe. *Working Paper. CEDEFOP*. 2011; 12: 192.

7. Méhaut P., Winch C. The European qualifications framework: Skills, competences or knowledge? *European Educational Research Journal* [Internet]. 2012 [cited 2018 Jan 20]; 11 (3). Available from: <http://dx.doi.org/10.2304/eerj.2012.11.3.369>

8. Raffe D. What is evidence for the impact of National Qualifications frameworks? *Comparative Education* [Internet]. 2012 [cited 2018 Jan 20]; 49 (2): 143–162. Available from: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03050068.2012.686260>

9. Bateman A., Keating J., Gillis S., Dyson C., Burke G., Coles M. Concept paper East Asia summit vocational education and training quality assurance framework. Melbourne: University of Melbourne; 2012.

10. Raffe D. The role of learning outcomes in national qualifications frameworks. In: Bohlinger, S.; Münchhausen, G. (eds). *Validierung von Lernergebnisse [Recognition and validation of learning outcomes]*. Bonn: BIBB; 2011. p. 87–104.

11. Burke G., McKenzie P., Shah Ch., Keating J., Vickers A., Fearnside R., Bateman A. Mapping Qualifications Frameworks across APEC Economies [Internet]. 2009 [cited 2018 Jan 20]. Available from: <https://research.acer.edu.au/ceet/8>

12. Bateman A., Keating J., Burke G., Coles M., Vickers A. Concept Design: ASEAN Regional Qualifications Framework, Education and Training Governance: Capacity Building for National Qualifications Frameworks (AANZ-0007). 2012; Vol. II. 23 p.

13. Bateman A., Coles M. ASEAN Regional Qualifications Framework: Issues and options for discussion, Taskforce Meeting and Workshop, Education and Training Governance: Capacity Building for National Qualifications Frameworks (AANZ-0007). 2012. 35 p.

14. Education & business cooperation: New skills for new jobs in a globalised world. Conference conclusions; 2009 Dec 3–4. ETF. Turin; 2010.

15. Carroll G., Boutall T. Guide to Developing National Occupational Standards. *International Accounting Standards Board*. Revised 2011 June.

16. Bateman A., Dunn F., Vickers A. Use of volume of learning in qualification design. VRQA. Victoria; 2010. 76 p.

17. Bohlinger S. Qualifications frameworks and learning outcomes: challenges for Europe's lifelong learning area. *Journal of Education and Work*. 2012; Vol. 25, 3: 279–297.

18. Lester S. The UK qualifications and credit framework: a critique. *Journal of Vocational Education and Training*. 2011; 63 (2): 205–216.

19. Allais S. The impact and implementation of national qualifications frameworks: A comparison of 16 countries. *Journal of Education and Work*. 2011; Vol. 24, 3–4: 233–255.

**Информация об авторах:**

**Муравьева Анна Александровна** – кандидат филологических наук, ведущий эксперт Центра изучения проблем профессионального образования, Москва, Россия. E-mail: observatory@cvets.ru

**Олейникова Ольга Николаевна** – профессор, доктор педагогических наук, генеральный директор Центра изучения проблем профессионального образования, Москва, Россия. E-mail: observatory@cvets.ru

**Аксенова Наталья Михайловна** – заместитель директора Центра изучения проблем профессионального образования, Москва, Россия. E-mail: observatory@cvets.ru

Статья поступила в редакцию 14.01.2018; принята в печать 16.05.2018.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

**Information about the authors:**

**Anna A. Muravyeva** – Candidate of Philological Sciences, Senior Expert of the Centre for Vocational Education Training Studies, Moscow, Russia. E-mail: observatory@cvets.ru

**Olga N. Oleynikova** – Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Director of the Center for Vocational Education Training Studies, Moscow, Russia. E-mail: observatory@cvets.ru

**Natalia M. Aksenova** – Deputy Director of the Center for Vocational Education Training Studies, Moscow, Russia. E-mail: observatory@cvets.ru

Received 14.01.2018; accepted for publication 16.05.2018.

The authors have read and approved the final manuscript.