

*Проект «Применение стратегии профессиональной подготовки кадров Группы двадцати:
Партнерство МОТ и Российской Федерации» (2-я фаза)*

**КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ КАДРОВ
(Обзорный доклад)**

Автор: В. Гаськов

(Февраль 2018 года)

Ответственность за содержание и мнения содержащиеся в данном докладе принадлежат автору и могут не совпадать с официальной позицией МОТ

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПОНЯТИЕ КОЛЛЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА	3
I.1 ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА.....	3
I.2 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ КОЛЛЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА	6
II. ФОРМЫ КОЛЛЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	11
II.1 НИДЕРЛАНДЫ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОВЕТ (СЭС)	11
II.2 ДАНИЯ: КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ СОВЕТЫ ПО И ИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ	13
II.3 АВСТРАЛИЯ: СОВЕТ ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ ПРИ СОВЕТЕ АВСТРАЛИЙСКИХ ПРАВИТЕЛЬСТВ	13
II.4 ЮАР: НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ	14
II.5 ИРЛАНДИЯ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ	15
II.6 МАЛАЙЗИЯ: КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ ПОСРЕДСТВОМ ФОНДА РАЗВИТИЯ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ	17
III. КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В ОТРАСЛЯХ И РЕГИОНАХ.....	18
III.1 АВСТРАЛИЯ: ОТРАСЛЕВЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ	18
III.2 ИНДИЯ: ОТРАСЛЕВЫЕ СОВЕТЫ ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ	21
III.3 ЮАР: ОТРАСЛЕВЫЕ ОРГАНЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ	22
III.4 КАНАДА И АВСТРАЛИЯ: ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ АССОЦИАЦИИ – ПАРТНЕРЫ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ	23
III.5 НИДЕРЛАНДЫ: ПОЛОЖЕНИЯ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ О ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ	25
III.6 ДАНИЯ: КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ ЧЕРЕЗ ОТРАСЛЕВОЙ ФОНД	26
III.7 ФРАНЦИЯ, ДАНИЯ И БЕЛЬГИЯ: КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	27
IV. КЛЮЧЕВЫЕ ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ДИАЛОГА В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ	28
IV.1 НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ	28
IV.2 ЕС: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ЦЕЛЯХ АНАЛИЗА СПРОСА НА КВАЛИФИЦИРОВАННЫЕ КАДРЫ	30
IV.3 ФРАНЦИЯ: РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНЫХ И ОТРАСЛЕВЫХ КВАЛИФИКАЦИЙ ПУТЕМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С ОТРАСЛЯМИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ.....	32
V. КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В СТРАНАХ-БЕНЕФИЦИАРАХ ПРОЕКТА.....	33
V.1 КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В АРМЕНИИ.....	33
V.2 КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В ИОРДАНИИ.....	35
V.3 КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ.....	38
V.4 КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
V.5 КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ ВО ВЬЕТНАМЕ	42
VI. ВЫВОДЫ	45
ЛИТЕРАТУРА.....	47
Документы МОТ и ЮНЕСКО	47
ПУБЛИКАЦИИ И ДОКЛАДЫ	47
ИНТЕРНЕТ-САЙТЫ	48

СОКРАЩЕНИЯ

CEDEFOP	Европейский центр профессиональной подготовки
ЕС	Европейский союз
ЕФО	Европейский фонд образования
G20	Международный форум в составе 20 промышленно развитых стран, образованный в 1999 году
ВО	Высшее образование
РЛР	Развитие людских ресурсов
МОТ	Международная организация труда
ГСЗ	Государственная служба занятости
ЮАР	Южно-Африканская Республика
ПО	Профессиональное образование и подготовка

I. ПОНЯТИЕ КОЛЛЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА¹

I.1 Определение коллективного руководства

Документы МОТ в отношении коллективного руководства в сфере труда

Одним из основополагающих принципов Международной организации труда (МОТ) является *трипартизм*, который предполагает диалог и взаимодействие между государством, работодателями и работниками в процессе разработки и реализации политики и мероприятий в сфере труда.² Этот принцип получил развитие в Конвенции МОТ 1976 года о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (№ 144). Вопрос коллективного руководства приобрел особое значение в Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, предусматривающей применение коллективного руководства для достижения на этой основе производительной занятости и достойного труда каждого человека в качестве одной из главных целей национальной политики. «Социальный диалог» является одной из четырех стратегических целей МОТ наряду с обеспечением «занятости, социальной защиты и прав и сфере труда». В Декларации признается, что участники МОТ могут иметь разные интересы, удовлетворяемые по мере необходимости путем диалога и мероприятий технического характера. Она поддерживает социальный диалог и применение трипартизма с тем, чтобы цели стратегического развития отвечали национальным потребностям и способствовали достижению согласия в вопросах политики занятости и профессиональной подготовки. Поддерживается также создание новых партнерств с негосударственными структурами, что может в значительной мере содействовать занятости и профессиональной подготовке кадров.

В Конвенции МОТ о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87) установлено право работников и работодателей создавать по своему выбору организации и вступать в них, свободно выбирать своих представителей, организовывать свою деятельность и формировать свою программу действий.³ Социальный диалог требует участия государства в том случае если принимаются решения в области политики. Однако государственные органы не обязаны консультироваться с организациями социальных партнеров, если они не признаны в установленном порядке. Признание таких организаций может зависеть от их способности приносить пользу обществу. Деятельность многих организаций социальных партнеров, занимающихся профессиональной подготовкой кадров, регулируется либо корпоративным правом, либо законодательством о некоммерческих организациях, а законодательство об образовании и занятости может никак не упоминать о роли организаций социальных партнеров. В некоторых странах – например, в Австралии и Великобритании – необходимость в отраслевых организациях социальных партнеров и их функции признаются и устанавливаются правилами Национальной рамки квалификаций и соответствующими регламентами оценки профессиональных навыков для присвоения квалификаций. Иногда такие организации создаются по рекомендации правительства, а оказываемые ими услуги финансируются из государственного бюджета.

Определение коллективного руководства

Коллективное руководство – это процесс консультаций и принятия решений, характеризуемый двумя важными чертами. Во-первых, оно касается *принятия стратегических решений* о том, куда именно направлены усилия и *кто и в каком качестве* участвует в принятии решений. Во-вторых, результатом коллективного руководства являются решения, которые должны отражать интересы *групп заинтересованных сторон*, к которым относятся органы власти различного уровня, производители и потребители товаров и услуг и т.д. Тем самым, коллективное руководство – как минимум, в теории –

¹Настоящий доклад подготовлен в рамках Результата 2.1 « Отраслевые организации и советы по профессиональной подготовке внедрили или усовершенствовали управление отраслевыми системами профессиональной подготовки» проекта МОТ «Применение стратегии профессиональной подготовки кадров Группы двадцати» (2-я фаза).

²<http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/tripartite-consultation/lang-en/index.htm>

³Конвенция МОТ 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87)

должна служить интересам каждой из заинтересованных групп.⁴ Поэтому коллективное руководство и управление – не одно и то же, так как первое описывает общее направление движения, а последнее – это инструмент текущей реализации политики и планов. Системы коллективного руководства включают в себя ряд компонентов – соглашения, процедуры и т.д., определяющие, кто наделен соответствующими полномочиями, как принимаются решения и кто за что отвечает.⁵ Поэтому коллективное *государственное руководство* – это процесс, при котором институты государства решают вопросы государственного значения и распоряжаются государственными ресурсами с учетом широкого спектра интересов общества в целом. Структуры государственного управления включают в себя механизмы регламентированного диалога и взаимодействия между государственными ведомствами и другими органами власти, а также организациями заинтересованных сторон. Иногда для ведения такого диалога и принятия решений могут создавать совместные органы.

Корпоративное коллективное руководство преимущественно касается процесса принятия решений корпоративными органами, представляющими интересы владельцев (акционеров) предприятий. Ни председатель, ни члены структуры руководства (далее – «руководящий орган») не наделены личной властью или полномочиями. Их работа должна сводиться к функции «доверенных лиц», представляющих интересы других, и они должны избегать стремления заниматься текущими вопросами, находящимися в ведении квалифицированного оперативного руководства и подчиненных. Таким образом, руководящая структура (которую можно назвать «советом», «правлением» и т.д.) – это организованная группа людей, наделенных коллективными полномочиями направлять, контролировать и стимулировать работу соответствующих организаций и процессов.⁶ Общее собрание владельцев (акционеров) предприятий является одним из важных элементов структуры корпоративного (коллективного) руководства.

Решения, принимаемые руководящими структурами, определяют круг ответственности руководителей, включая:

- следование политике, стратегическим целям и принципам, установленным органом коллективного руководства;
- предоставление руководящему органу соответствующей информации и отчетности как на регулярной основе, так и по запросу;
- отбор и контроль кадров и иных ресурсов;
- разработка и исполнение бюджета;
- определение порядка осуществления деятельности;
- достижение результатов в соответствии с установленными целями.

Применение общих принципов «хорошего» коллективного руководства⁷ в сфере подготовки кадров

Коллективное руководство ПО предполагает определение функций, прав, обязанностей и отчетности субъектов государственного и частного сектора, организационных форм их участия и партнерства, соответствующих правовых и нормативных механизмов, рабочих процессов и предполагаемых результатов.⁸ В силу огромной роли государства важное значение имеет развитие межведомственной координации и соответствующего потенциала министерств и ведомств, участвующих в коллективном руководстве ПО.

⁴По материалам публикации: V. Gasskov, Eds. Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM. ILO. Geneva, 2006

⁵Graham J., B.Amos and T. Plumptre: Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief No.15. The Institute on Governance (IOG). Canada. 2003

⁶Houle C.: Governing Boards: Their Nature and Nurture. Jossey -Bass. 1997

⁷Graham.J., B.Amos and T. Plumptre: Principles for Good Governance in the 21st Century . Policy Brief No.15. The Institute on Governance (IOG). Canada. 2003

⁸Рекомендация МОТ 2004 года о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение (№ 195); Заключение о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, МКТ, 2008; Рекомендация о техническом и профессиональном образовании и подготовке. ЮНЕСКО, 2015.

Общие принципы «хорошего» коллективного *руководства* применимы к различным организационным формам и предметам диалога между заинтересованными сторонами, в том числе в сфере ПО:

- *соблюдение* участниками установленных социальных и экономических целей, требований законодательства и политики в сфере образования и ПО;
- *информационная прозрачность и компетентность* участников (обеспечение всем заинтересованным сторонам доступа к информации о процессах и институтах для ее компетентной интерпретации в свете установленных целей и индикаторов);
- *равноправное участие и равенство обращения* с заинтересованными сторонами (все группы интересов, гендерные группы и т.д. должны быть представлены в процессе диалога либо непосредственно, либо при помощи законных посреднических институтов и в равной мере получать пользу от образования, подготовки и занятости);
- *открытые взаимоотношения* между участниками процесса коллективного руководства при принятии решений;
- *стремление к достижению согласия* (стремление к компромиссу между интересами участников для достижения согласия в отношении того, что лучше всего отвечает интересам всех и соответствует утвержденной политике, целям и процедурам);
- *подотчетность* участников процесса коллективного руководства широкой общественности, организациям заинтересованных сторон, потребителям, сообществам и т.д.;
- результатом процесса должно быть определение указание тем, кто осуществляет текущее руководство, в отношении общих целей, политики и стратегии;
- эффективность (соответствие результатов интересам сторон, при максимально рациональном расходовании бюджетных средств);
- гибкость и готовность выявлять и удовлетворять спрос на услуги ПО.

Предполагаемые результаты хорошего коллективного руководства в сфере ПО

Во многих странах государство стремится все больше привлекать отрасли промышленности к реализации определенных функций в рамках систем ПО, например, таких как: а) анализ отраслевого и регионального спроса на квалифицированные кадры и б) разработка профессиональных стандартов и квалификаций, а также инструментов их оценки. В докладе, подготовленном Европейской обсерваторией по вопросам занятости для Евросоюза и описывающем ситуацию в 28 странах, коллективное руководство определено как «система, обеспечения соответствия между спросом и предложением кадров». Это предполагает планирование предложения услуг образования и ПО на национальном, региональном и местном уровне и разработку механизмов, обеспечивающих качество ПО, и включает в себя переговоры с работодателями позволяющие учитывать их потребности а также потребности (потенциальных) работников, цели системы образования и т.д. Это определение также учитывает необходимость диалога и координации действий государства, работодателей и других заинтересованных сторон.⁹

Из всех других функций, которые должны выполнять системы ПО, эти две требуют тесного взаимодействия государства с отраслями. Если национальные системы образования не получают от отраслей никаких сигналов (в виде информации и рекомендаций), численность выпускников определяется только предложением соответствующих услуг ПО, а качество их образования не будет соответствовать требованиям работодателей. Остальные функции национальных систем образования, включая разработку учебных программ и материалов, подготовку педагогических кадров и т.д., намного меньше зависят от участия отраслей экономики.

Государству и социальным партнерам нужно создавать партнерства для того, чтобы добиться стратегических результатов и осуществлять стратегические функции, требуемые от таких партнерств. К ним относятся:

- выработка национальной политики подготовки кадров и контроль за ее реализацией;
- совместная разработка стратегий и рабочих планов в области ПО, возможно, путем привлечения учебных заведений ПО при широком участии предприятий; одной из новых

⁹В сокращенном виде это определение заимствовано автором из следующего доклада: Skills Governance in the EU Member States. Synthesis Report for the EPEO. 2015

форм стали «национальные стратегические договоры о подготовке кадров», заключаемые правительством и социальными партнерами;

- разработка и реализация механизмов анализа спроса на квалифицированные кадры в масштабе страны, отрасли и региона; эти механизмы предусматривают строго регламентированное взаимодействие между широким спектром государственных органов всех уровней, научными учреждениями, ГСЗ и различными отраслевыми организациями;
- разработка национальных систем квалификаций.

Различия целей работодателей и профсоюзов в области профессиональной подготовки¹⁰

То, что интересы работодателей и профсоюзов в области профессиональной подготовки различаются, неудивительно. Работодатели хотят получить компетентные и производительные кадры, знакомые с условиями труда и преданные предприятиям, на которых они работают. Профессиональная подготовка и непрерывное обучение – это один из инструментов, с помощью которых достигается вышеуказанное равновесие. Профсоюзы защищают права своих членов на производительную занятость, получение конкурентной оплаты труда и работу в удовлетворительных, комфортных и достойных условиях. Участие профсоюзов в подготовке кадров предполагает поиск ответов на следующие актуальные вопросы:

- зачем профсоюзам принимать участие в профессиональной подготовке?
- каким образом профсоюзы могут привлекаться к профессиональной подготовке?
- что дает участие профсоюзов в профессиональной подготовке?¹¹

В ходе комплексного исследования МОТ о роли профсоюзов в ПО были сделаны следующие выводы: на национальном уровне участие профсоюзов дает информацию для разработки национальной политики и стратегий, профессиональных стандартов, учебных программ, квалификаций и сертификации, систем ученичества и систем информации о рынке труда; на уровне отраслей и предприятий профсоюзы привлекаются к разработке коллективных договоров, предусматривающих положения о ПО, и программ ученичества; профсоюзы участвуют в работе отраслевых советов по профессиональной подготовке и вносят вклад в разработку профессиональных стандартов, учебных программ и квалификаций, механизмов непрерывного обучения, карьерного роста, признания квалификаций и т.д.¹²

Из этого можно заключить, что одним из фундаментальных аспектов, определяющих зрелость систем коллективного руководства, является уровень технической компетентности социальных партнеров в соответствующей сфере политики и практики. Существуют опасения, что интересы социальных партнеров в области подготовки кадров могут быть подчинены интересам государства в силу их меньшей технической компетентности.¹³ Сотрудники министерств и ведомств нередко обладают намного большими знаниями и опытом в тех вопросах, за которые они отвечают и которые входят в круг их должностных обязанностей. В развитых странах эта проблема решается путем привлечения организациями работодателей и работников профессиональных консультантов, обладающих не меньшей компетенцией в технических вопросах. Этот подход позволяет социальным партнерам участвовать в диалоге и координации на паритетных условиях наравне с компетентными государственными органами в стране, отраслях и регионах.

1.2 Организационные формы коллективного руководства

Организационные механизмы

Коллективное руководство ПО предполагает регулярный диалог, консультации и принятие решений, согласованных с организациями заинтересованных сторон с учетом национальных целей, процедур, и функций участников такого диалога. Предметом социального диалога могут быть вопросы требующие взаимного информирования об определенных событиях. Коллективное руководство

¹⁰Эти различия между организациями работодателей и работников не являются предметом настоящего доклада.

¹¹Bridgford J. Trade union involvement in skills development: an international review. ILO. 2017

¹²Bridgford J. Trade union involvement in skills development: an international review. ILO. 2017

¹³Bridgford J. Trade union involvement in skills development: an international review. ILO. 2017

предполагает принятие и исполнение партнерами определенных решений (или контроль за реализацией этих решений). В сфере ПО, главная цель коллективного руководства – определить потребности отрасли или региона в квалифицированных кадрах. Это невозможно сделать без тесных связей с предприятиями. Информация такого рода используется учебными заведениями, а также органами власти, отвечающими за финансирование и надзор в сфере ПО. Эту задачу можно решить при помощи различных форм коллективного руководства, в т.ч. путем создания постоянно действующих отраслевых органов по ПО (советов или комитетов). При этом главное, чтобы такое взаимодействие приносило пользу заинтересованным сторонам.

Существует ряд организационных форм и связанных с ними процессов коллективного руководства ПО:

- a) Самая простая форма – это *диалог и консультации*, осуществляемые регулярно и на основе согласованного регламента между *организациями*, созданными участниками: государственными органами, организациями работодателей, профсоюзами, профессиональными ассоциациями, органами ПО и другими.¹⁴ Такой диалог может проходить на национальном, региональном или отраслевом уровне;
- b) Консультации и принятие решений по вопросам подготовки кадров в рамках *государственных органов* – на межведомственной основе или между министерствами и региональными органами и т.д. Цель таких органов – в полной мере учитывать интересы и полномочия различных уровней государственной власти для улучшения координации согласия между регионами, сообществами и государственными учреждениями.¹⁵ Некоторые из таких государственных учреждений (например, органы по национальным квалификациям) не регулируются многосторонними органами, но при этом пользуются технической поддержкой их комитетов, в состав которых входят представители заинтересованных сторон, выступающие в качестве технических консультантов¹⁶;
- c) Диалог и принятие решений в рамках *специальных трехсторонних и многосторонних органов* (советов, комитетов и т.д.) с участием государственных органов, организаций работодателей и работников, отдельных предприятий, учебных заведений и других заинтересованных сторон. Такие системы коллективного руководства могут существовать на национальном, отраслевом и региональном уровне, а также на уровне организаций. Для формирования совместных органов (советов, комитетов), членов которых назначают группы заинтересованных сторон, может потребоваться отдельное законодательство или регламенты, определяющие правила назначения членов и выбора председателя, функции участников и процедуры принятия решений¹⁷;
- d) Коллективное руководство с помощью *коллективных договоров, национальных и отраслевых фондов занятости и образования и других совместных инициатив*¹⁸, при котором заинтересованные стороны (в основном, работодатели, работники и иногда государственные органы) участвуют в диалоге и принятии политических и стратегических решений по вопросам ПО.

¹⁴Например, в Латвии и Литве социальные партнеры не создали официальные отраслевые советы по ПО, сделав выбор в пользу определенной формы законодательно установленного процесса консультаций по этим вопросам. См.: Lempinen, P. Sector skills councils. What? Why? How? Contributing to better VET relevance to the labour market needs. ETF.2013

¹⁵См. описание в настоящем докладе Совета по промышленности и профессиональной подготовке (СППП) при Совете австралийских правительств (САП).

¹⁶Например, Министерство образования Дании получает консультации Консультативного совета по начальному ПО и более, чем 120 профессиональных комитетов. Эти двухсторонние комитеты консультируют по отдельным квалификациям ПО и имеют право участвовать в принятии соответствующих решений. См.: Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010

¹⁷Например, в Хорватии в 2009 году была разработана национальная нормативно-правовая база для существующих 13 отраслевых комитетов в целях обеспечения единого подхода и укрепления участия заинтересованных сторон в процессах планирования, финансирования и управления системой ПО. См.: P.Lempinen. Sector skills councils. What? Why? How? Contributing to better VET relevance to the labour market needs. ETF.2013

¹⁸Бюджет фондов может формироваться за счет сборов на образование и соответствующих грантов государственных органов.

Коллективное руководство ПО сильнее всего проявляется в сфере *непрерывного обучения* (образования на протяжении всей жизни) и признания предыдущего образования в силу того, что организации работодателей и работников понимают потребности отраслей и предприятий лучше, чем процессы начального ПО. Во многих странах ЕС нет многосторонних руководящих органов (советов и комитетов) в сфере начального профессионального образования, но при этом в некоторых странах отраслевые организации тесно взаимодействуют с комитетами и поставщиками услуг непрерывного ПО. В большинстве развитых стран механизмы коллективного руководства существуют в той или иной форме в области отраслевой подготовки и сертификации, а также анализа отраслевого спроса на квалифицированную рабочую силу.¹⁹

Координация между министерствами и ведомствами, участвующими в коллективном руководстве ПО, была предметом совместного исследования МОТ и ЮНЕСКО, в ходе которого были определены примерно шесть моделей такого взаимодействия, осуществляемого: под руководством министерства образования или министерства труда; отдельного министерства ПО; координационного совета высокого уровня; между отраслевыми министерствами при отсутствии постоянного централизованного механизма координации. Из этого анализа можно сделать вывод, что ни одна из этих шести моделей взаимодействия *сама по себе* не дает преимуществ в плане эффективности. В докладе был определен ряд критериев эффективного коллективного руководства ПО посредством межведомственной координации, в том числе:

- ответственность должна подкрепляться полномочиями с тем, чтобы ведущий орган мог потребовать принять определенные меры, не полагаясь на добрую волю других заинтересованных сторон. При всей желательности консультаций со сторонами ответственность за принятие решений и их реализацию может нести только один орган;
- функции и цели должны быть понятными, у всех заинтересованных сторон должно быть единое видение перспективы и понимание вклада каждого в ее достижение;
- механизм консультаций и координации должен быть понятен всем заинтересованным сторонам;
- орган, отвечающий за ПО, должен также иметь полномочия проводить соответствующую политику и контролировать бюджет ПО, что позволяет ведущему министерству или ведомству оказывать влияние на действия других министерств;
- ПО должно быть частью более широкой стратегии развития людских ресурсов (РЛР);
- участие работодателей положительно влияет на координацию, способствует качеству и актуальности подготовки, повышает результаты трудоустройства и готовность выпускников к трудовой деятельности и т.д. Участие работодателей в коллективном руководстве ПО – важный, но недостаточный фактор успеха, если нет доказательств того, что такое участие способствует занятости.²⁰

Как будет показано далее, в силу функциональных различий между заинтересованными сторонами для каждой сферы ПО – например, начального и непрерывного обучения – требуется своя система коллективного руководства. При этом будет также показано, что механизмы коллективного руководства национального уровня применимы лишь к ограниченной совокупности решений, тогда как отраслевые органы и региональные системы руководства должны заниматься выработкой рекомендаций в пределах своей сферы координации и принятия решений. Это означает, что эффективность национальной системы коллективного руководства профессиональной подготовкой достигается его сочетанием на трех указанных уровнях.

Полномочия совместных представительных органов

Во многих странах популярной формой коллективного руководства стали постоянно действующие национальные комитеты или советы по вопросам образования (или ПО). Такие органы разрабатывают рекомендации для министерств и ведомств касательно: стратегического планирования подготовки кадров, общие технические рекомендации для системы образования,

¹⁹Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010

²⁰Strengthening inter-ministerial coordination on TVET and skills. ILO.UNESCO. Cambridge Education. September 2017. (готовится к публикации)

национальных систем квалификаций и их оценки, финансирования образования и ПО из средств бюджета, взаимодействия между системой образования и отраслями и т.д.

Диалог и координация в сфере ПО в отношении отраслей преимущественно определяются интересами работодателей и работников в развитии и совершенствовании отраслевой рабочей силы, отраслевых квалификаций, подготовки и тестирования. Такие интересы существуют, главным образом, в тех странах и отраслях, которые в силу требований технологии и безопасности, жесткой конкуренции и т.д. серьезно зависят от наличия квалифицированных кадров и видят свои преимущества в коллективном руководстве, участии и тесном взаимодействии с системами ПО. Другим фактором, склоняющим отрасли к коллективным действиям, является объем производственной подготовки. Если подготовка в силу любых причин осуществляется преимущественно на производстве, у предприятий нет другого выбора, кроме как наладить координацию для определения отраслевых требований в отношении квалификаций и их оценки, сроков обучения, совместных обязательств работодателей и учащихся, роли профсоюзов и т.д. В некоторых странах – например, во Франции – отраслевые организации согласованно вводят соответствующие квалификации, которые разрабатываются, оцениваются и присваиваются уполномоченными отраслевыми органами независимо от государственной системы образования.

Отраслевые и региональные органы профессиональной подготовки

Многие страны создали отраслевые и региональные организации по подготовке кадров под различными названиями – органы, советы и комитеты и т.д. Их целесообразность определяют следующие основные черты:

- способность принимать независимые решения по вопросам, отнесенным к их компетенции, в пределах полномочий, полученных от отраслей промышленности или группы предприятий;
- они должны быть, как минимум, двухсторонними в зависимости от характера целей, которые они преследуют; при этом многие отраслевые органы ПО имеют многостороннюю структуру;
- эти организации, их рекомендации и решения должны признаваться органами власти или, как минимум, большинством предприятий отраслей к которым принадлежат учредившие их предприятия.

Такие отраслевые органы ПО могут быть *законодательно учрежденными* (созданными и признаваемыми по закону или нормативному акту – как, например, отраслевые органы по образованию и ПО в ЮАР) или *добровольными*, созданными по инициативе отраслей или региональных сообществ. В зависимости от законодательства они могут создаваться в форме открытых акционерных обществ с ограниченной ответственностью, некоммерческих организаций или НПО (как в Румынии), либо ассоциаций. Некоторые из таких органов являются подразделениями ассоциаций работодателей и т.д. У них может отсутствовать регулярный бюджет, они могут получать финансирование из государственного бюджета (иногда на договорной основе, как в Австралии) или от организаций работодателей и (или) профсоюзов. В некоторых странах – например, в Нидерландах и Дании – отраслевые организации по профессиональной подготовке могут частично финансироваться за счет отраслевых фондов образования и социального обеспечения, которые сами являются важными механизмами отраслевого коллективного руководства ПО.

Члены отраслевых органов руководящих ПО должны пользоваться достаточным влиянием. Членами могут быть директора предприятий, представители организаций работодателей и работников, торгово-промышленной палаты, отраслевых ассоциаций, учебных заведений, центральных или региональных министерств и ведомств, ГСЗ, профессиональных ассоциаций, бывшие менеджеры предприятий и бывшие руководители государственных органов и т.д. В состав каждого отраслевого органа ПО могут входить представители более, чем одной организации работодателей, и более, чем одного профсоюза. Члены отраслевых органов ПО могут не обладать техническими знаниями в области квалификаций, анализа спроса на квалифицированные кадры или профессиональной подготовки. Эти функции, как правило, выполняются штатными или временно привлекаемыми специалистами. Однако структура членства должна обеспечивать диалог, координацию и принятие решений по отраслевым вопросам, связанным с подготовкой кадров и занятостью, а также эффективную коммуникацию политики согласованной на уровне отрасли. В этом случае отдельные предприятия станут прислушиваться к этим решениям и, вероятнее всего, примут их. Однако нельзя

исключать и то, что какое-либо предприятие не будет заинтересовано в том, что предлагает отраслевой орган.

Отраслевые и региональные органы ПО могут создаваться для осуществления определенных мероприятий, но их функции в конечном счете зависят от наличия источников и объема финансирования. В случае финансирования из государственного бюджета – как в Австралии – отраслевые советы могут выполнять роль технических органов, участвующих в разработке квалификаций, анализе спроса на квалифицированные кадры и выработке рекомендаций по вопросам планирования приема учащихся в учебные заведения ПО (см. **Раздел III.1**). В Австралии такие функции определены договором между государством и каждым отраслевым органом и могут меняться в зависимости от приоритетов правительства. В ЮАР, созданные по законодательству отраслевые органы ПО обязаны действовать в соответствии с политикой и планами, утвержденными на национальном уровне, и практически не заинтересованы в том, чтобы выявлять и представлять интересы отраслевых заинтересованных сторон, и не имеют возможностей для этого.

В 2010 году отраслевые советы, занимающиеся анализом спроса на квалифицированную рабочую силу или другими мероприятиями в области ПО, в той или иной форме действовали в 22 странах ЕС.²¹ В некоторых странах – например, Австрии, Швеции – таких органов не существует, тогда как в Чехии были недавно созданы 20 отраслевых советов, подконтрольных «координационному совету СПП». В Дании действует 11 отраслевых советов непрерывного профессионального образования; в Эстонии – 16 профессиональных советов; в Финляндии – 34 комитета по образованию и профессиональной подготовке, являющихся автономными отраслевыми органами; во Франции – десяток отраслевых консультативных комитетов по профессиональной подготовке, связанных с министерствами, и почти сотня совместных отраслевых организаций, действующих на национальном и региональном уровне; в Нидерландах – 17 центров знаний и опыта в области ПО и рынка труда, охватывающих примерно 30 отраслей и являющихся многосторонними отраслевыми советами; в Португалии – 16 отраслевых советов; в Великобритании – 25 отраслевых советов по профессиональной подготовке (СПП), возглавляемые организациями работодателей, и т.д.²²

Целесообразность и функциональность отраслевых органов ПО зависит от круга их полномочий и функций, признания со стороны национальных и региональных директивных органов и предприятий отрасли и, самое главное, от наличия финансирования. Если бюджет отраслевых органов формируется за счет сборов, которые платят предприятия, их функции будут преимущественно зависеть от воли предприятий-плательщиков. Объем финансирования на основе таких сборов может хватить на разработку и реализацию долгосрочных стратегических мероприятий. Если же отраслевые органы финансируются за счет членских взносов, собираемых ассоциациями работодателей соответствующих отраслей, то их бюджет, как правило, будет небольшим и придется делать выбор между функциями. Многие отраслевые органы имеют несколько источников финансирования, пытаясь восполнить свой бюджет за счет предложения некоторых услуг предприятиям и другим организациям. От объема финансирования зависит возможность арендовать помещение для офиса, привлечь административный и технический штат и т.д. В странах-членах ЕС национальные отраслевые органы ПО могут по просьбе правительства своей страны рассчитывать на помощь Европейского социального фонда.

Фонды ПО и социального обеспечения²³

В ряде стран существует фонды ПО, которые были созданы в целях улучшить финансирование непрерывного обучения в отраслях и обеспечить разным группам работников равный доступ к возможностям переподготовки и повышения квалификации. Хотя такие фонды обычно считаются дополнительным источником финансирования, они одновременно являются важной формой коллективного руководства ПО и затрагивают значительные контингенты молодежи, безработных и работающих. К двум основным группам фондов, занимающимся, главным образом, обеспечением

²¹P.Lempinen. Sector skills councils. What? Why? How? Contributing to better VET relevance to the labour market needs. ETF.2013

²²Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010

²³Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010

диалога и взаимодействия между работодателями, работниками и органами власти, относятся: а) фонды страхования занятости и б) фонды профессиональной подготовки. Все они финансируются за счет отчислений из фонда оплаты труда предприятий и существуют в более, чем 40 странах. Национальные и отраслевые фонды ПО также участвуют в процессах принятия решений и могут обладать значительным потенциалом и оперативными возможностями. Наиболее яркие примеры национальных фондов и связанных с ними процессов коллективного руководства можно найти в Японии, Малайзии, Сингапуре, Венгрии и других странах (см. описание Национального фонда Малайзии в **Разделе II.6**). Значительное влияние на профессиональную подготовку оказывают отраслевые фонды в Нидерландах, Дании, Бельгии, Франции, Великобритании, ЮАР, Бразилии и т.д. В этих странах – например, в Нидерландах и Дании – государство выделяет таким фондам целевое финансирование на непрерывное обучение или прямые долевыми субсидии, принимая соответствующие законодательные и нормативные акты, связанные с коллективными договорами. Отраслевыми фондами, как правило, управляют двухсторонние советы, состоящие из равного количества представителей работников и работодателей. Они собирают взносы на финансирование, утверждают приоритеты в области ПО и используют средства. Многие отраслевые фонды взаимодействуют с отраслевыми органами ПО, тем самым увеличивая вклад организаций работодателей и работников в этой области (см. описание крупнейшего отраслевого фонда ПО в Дании в **Разделе III.6**). Ряд таких фондов – например, во Франции и Бельгии – имеют структуры, действующие и на региональном уровне.²⁴

Коллективное руководство учебными заведениями ПО

Принципы коллективного руководства в равной мере применимы к учебным заведениям, и прежде всего к тем которые обладают значительной степенью автономии, делегированной им органами власти. Коллективное руководство учреждениями ПО предполагает диалог между заинтересованными сторонами, включая органы местного самоуправления, профсоюзы и ассоциации бизнеса.²⁵ Состав их руководящих органов, в том числе их штат, количество членов, представляющих учащихся, отрасли, профессиональные группы и сообщества, а также членов, назначаемых соответствующим министерством, может определяться нормативными актами. Назначение председателя руководящего органа и его функциональные взаимоотношения с директором (руководителем) учреждения ПО может устанавливаться правилами и регламентом. Чтобы разграничить коллективное руководство и оперативное управление, необходимо определить функции и подотчетность директора учебного заведения и руководителя академического совета учебного заведения его управленческому совету.

II. ФОРМЫ КОЛЛЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

II.1 Нидерланды: Социально-экономический совет (СЭС)²⁶

Социально-экономические советы и аналогичные им учреждения существуют в ряде стран ЕС и за его пределами – например, в Китае, Бразилии и т.д. Это национальные органы, имеющие широкий спектр интересов в разных сферах, включая профессиональную подготовку и занятость. Например, в Нидерландах работодатели и работники обязаны проводить переговоры и консультации друг с другом, для чего существуют самые разные площадки. На национальном уровне это происходит в рамках Социально-экономического совета (СЭС) и Трудового фонда; на уровне отрасли или предприятия – при заключении коллективных договоров и в рамках советов примерно 140 отраслевых фондов образования и социального обеспечения, а также пенсионных фондов; на уровне предприятий – в рамках рабочих советов. Около 80% работодателей являются членами одной из отраслевых организаций, представляющих интересы работодателей данного сектора.

Одна из *ключевых функций* социально-экономического совета Нидерландов – предлагать правительству и парламенту страны рекомендации по вопросам социальной и экономической политики. В частности, СЭС дает рекомендации по вопросам среднесрочного социально-

²⁴Sectoral training funds in Europe. Cedefop Panorama series; 156. 2008;

²⁵Рекомендация о техническом и профессиональном образовании и подготовке. ЮНЕСКО, 2015.

²⁶The power of consultation. The Dutch consultative economy explained. 2015. <https://www.ser.nl/en/>

экономического развития и взаимосвязей между рынком труда и образованием. СЭС призван обеспечивать широкую социальную поддержку решениям правительства. Полученные от СЭС рекомендации – как единогласные, так и нет – позволяют правительству определить, пользуется ли его политика достаточной поддержкой среди различных заинтересованных групп.

СЭС состоит из членов, представляющих правительство, работодателей и профсоюзы; в каждой из этих групп по 11 членов, что делает их общую численность равной 33. Его трехсторонняя структура отражает социально-экономические отношения в Нидерландах. Работодателей представляют семь членов от Нидерландской конфедерации промышленности и работодателей, три члена от Ассоциации малых и средних предприятий (MKB Nederland) и один член от Голландской организации сельского хозяйства и плодородства (LTO). Работников представляют 8 членов от Федерации нидерландских профсоюзов (FNV), 2 члена от Национальной федерации христианских профсоюзов (CNV) и один член от Профсоюзной федерации профессионалов (VCP). Все 11 членов, представляющих правительство – это независимые эксперты, которыми обычно выступают профессора различных университетов с кафедр экономики, финансов, права или социологии. Хотя их назначает король, они не подотчетны правительству. При назначении своих представителей государство всегда стремится поддерживать равновесие между различными сферами интересов и политических взглядов. В число представителей государства входят должностные лица Центрального банка и Нидерландского бюро анализа экономической политики.

Хотя представители министерств и ведомств не являются членами СЭС, они обязаны присутствовать на его заседаниях в качестве наблюдателей. Их назначение объясняется их компетенцией в определенных сферах политики, а присутствие на заседаниях позволяет улучшить обмен информацией между государственными органами.

Председателя СЭС назначает правительство по рекомендации СЭС. При этом его должность является единственной штатной должностью в составе Совета: все остальные члены занимают другие важные служебные посты. В секретариате СЭС работают 100 сотрудников, которыми руководит генеральный секретарь. СЭС является учреждением, созданным по нормам публичного права в соответствии с Законом о социально-экономическом совете. При том, что СЭС создан по закону, он не является государственным органом, так как финансируется промышленностью и имеет независимый бюджет.

Советом руководит исполнительный комитет, а его пленарные заседания проводятся ежемесячно для обсуждения докладов, содержащих рекомендации правительству. Если члены не полностью согласны с рекомендациями, это отмечается в докладе. В СЭС существует большое количество комитетов и рабочих групп, которые выполняют его задания и составляют доклады, содержащие рекомендации. Как и сам СЭС, эти комитеты состоят из представителей работодателей, профсоюзов и независимых экспертов. Их председателем обычно выступает один из представителей правительства в Совете.

Федерации работодателей и работников проводят свои заседания в Трудовом фонде. Целью таких заседаний является согласовать те или иные рекомендации от имени представляемых ими сторон – профсоюзов и отраслевых организаций, а также промышленности в целом. Эти рекомендации могут касаться занятости, пенсионной политики и т.д. Трудовой фонд также проводит регулярные консультации с правительством с тем, чтобы социальные партнеры могли обсудить и скорректировать свою политику по результатам взаимного обмена мнениями.

Ключевую техническую функцию в области профессиональной подготовки выполняет Кооперативная организация профессионального образования, подготовки и рынка труда (далее – SBB). Цель SBB – укрепить связи между ПО и рынком труда и гарантировать предложение квалифицированной рабочей силы путем обеспечения функционирования системы квалификаций, аккредитации и консультирования компаний, предлагающих трудоустройство, и сбора информации о рынке труда. SBB – кооперативная организация; в ее состав входят представители учреждений ПО и социальных партнеров, которые совместно занимаются вопросами развития системы профессиональных квалификаций, оценки квалификаций, трудоустройства и т.д. Работу SBB

обеспечивают восемь «отраслевых палат», в каждой из которой на паритетной основе представлены учреждения ПО и социальные партнеры.²⁷

II.2 Дания: Консультативные советы ПО и их профессиональные комитеты²⁸

В Дании, общее руководство ПО и утверждение новых профессиональных квалификаций находится в ведении Министерства образования. Руководство начальным ПО осуществляется на основе рекомендаций Консультативного совета по начальному ПО и его профессиональных комитетов. Консультативный совет имеет в своем составе 25 членов, представляющих социальных партнеров, ассоциации руководителей и педагогов учебных заведений, а также определенное число членов, назначаемых Министерством образования. Цель Совета – предлагать Министерству образования рекомендации по вопросам политики начального ПО. С этой целью Совет занимается мониторингом тенденций рынка труда и квалификаций.

Профессиональные комитеты Совета готовят рекомендации в отношении квалификаций, а также структуры, длительности и оценки учебных программ. В 2008 году таких комитетов, в состав которых входило равное число представителей работодателей и работников, насчитывалось примерно 120. Они имеют свой секретариат, а их бюджет формируется за счет взносов отраслевых социальных партнеров. Секретариат занимается анализом, организует курсы для независимых экзаменаторов и т.д. Основными результатами работы комитетов являются предложения новых квалификаций, описания программ для обучения по профессиям и т.д. Профессиональные комитеты существуют в следующих сферах: каменщики и штукатуры, пекари и кондитеры, сельское хозяйство, плодоводство, теплоизоляция и т.д.

Консультативный совет по профессиональному образованию *для взрослых* разрабатывает политику, приоритеты, работает над организацией и обеспечением качества программ профессиональной подготовки взрослых. При Консультативном совете действует 11 комитетов, которые занимаются отдельными сегментами рынка труда, предлагая Министерству образования и социальным партнерам рекомендации по разработке и осуществлению учебных курсов. Совет предлагает рекомендации по следующим вопросам:

- (a) оценка навыков (компетенций);
- (b) признание предыдущего образования;
- (c) оценка базовых навыков: чтения, письма, грамматики и математики;
- (d) субсидирование образовательных программ.

Экономический совет трудового движения – независимый аналитический центр, финансируемый рядом профсоюзных организаций – занимается средне- и долгосрочной количественной оценкой спроса и предложения рабочей силы различного уровня квалификации. Прогнозы для групп с различным образовательным уровнем составляются в национальном и региональном масштабе и в разрезе отраслей.

II.3 Австралия: Совет по промышленности и профессиональной подготовке при Совете австралийских правительств²⁹

В Австралии применяются следующие формы коллективного руководства ПО:

- Советы по промышленности и профессиональной подготовке (СППП) при Совете Австралийских Правительств (САП) – это чисто государственный орган, имеющий в своем составе министров штатов и территорий; этот орган занимается согласованием интересов штатов и территорий в сфере ПО;
- Отраслевые советы по профессиональной подготовке (ОСПП) – это *организации национального уровня*, возглавляемые работодателями, финансируемые и периодически контролируемые государством;

²⁷Vocational education and training in Europe. Netherlands. Report. CEDEFOP.2016

²⁸Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010

²⁹<http://www.ivet.com.au/a/183.html> (дата просмотра: 3.01.2017).

- Отраслевые консультативные органы профессиональной подготовки (ОКОПП) – это организации регионального уровня, представляющие интересы отраслей в вопросах ПО и отражающие специфику структуры отраслей (см. описание отраслевых органов в Разделе III.1 настоящего доклада).

Совет Австралийских Правительств (САП) является ведущим межправительственным форумом Австралии. В его состав входят премьер-министр страны, премьер-министры штатов, главные министры территорий и президент Австралийской ассоциации местного самоуправления (ААМС). Членами советов САП являются министры (Австралийского союза и каждого штата и территории), отвечающими за определенную сферу. Главная цель САП – разработка и контроль реализации реформ, имеющих общенациональное значение и требующих межправительственного взаимодействия. Всего при САП действует восемь советов, включая *Совет по промышленности и профессиональной подготовке* (СППП), являющимся главным участником разработки политики ПО.

СППП занимается вопросами конкурентоспособности промышленности, производительности труда и динамики рынка труда, механизмов профессионального образования и подготовки. Его главная задача – реализация масштабных реформ, требующих взаимодействия в общенациональном масштабе. Каждый сегмент Совета, занимающийся профессиональной подготовкой в той или иной отрасли, возглавляет *отдельный* председатель с тем, чтобы соответствующие министры занимались только вопросами, составляющими отраслевую специфику. Для того, чтобы дискуссия проходила на информированной основе, Совет может привлекать отдельные заинтересованные стороны из отраслей. По мере необходимости СППП взаимодействует с другими советами при САП. В 2017 году СППП выступал рецензентом доклада об итогах работы Австралийского агентства по качеству ПО (ASQA) и утвердил пять национальных образовательных программ (в сфере риэлтерских услуг, обороны, розничной торговли и т.д.). СППП также занимался разработкой *национального партнерского соглашения* о профессиональной подготовке кадров.³⁰

К функциям коллективного руководства, реализуемым СППП, относятся диалог и взаимодействие между региональными и территориальными органами власти, представляющими интересы, связанные с реализацией государственных полномочий. В состав СППП не входят постоянные представители социальных партнеров или других заинтересованных сторон, однако в силу специфики административной структуры страны его задачей является координация и согласование уровня финансирования и содержания образовательных услуг в целях обеспечения равных возможностей доступа к ПО и развития отраслей и рынков труда с учетом социально-экономического положения штатов и территорий. Одним из важных результатов работы Совета стало принятие «Национального соглашения о профессиональном образовании и подготовке кадров» в Австралии, содержащего концепцию развития и принципы финансирования.³¹ Соглашение предусматривает ряд согласованных инструментов контроля и заложило основу для принятия «Национальной стратегии подготовки кадров».³²

II.4 ЮАР: Национальный совет по развитию людских ресурсов³³

Совет по развитию людских ресурсов ЮАР (СРЛР) – это национальный консультативный орган, имеющий различные уровни и разнообразный состав участников. Его члены (примерно 45 человек) назначаются и работают под председательством вице-президента ЮАР. Организационную поддержку Совету оказывает Министерство высшего образования. Цель СРЛР – содействовать участию заинтересованных сторон в процессах планирования, контроля и оценки результатов мероприятий РЛР. Членами Совета являются министры, ведущие предприниматели, представители профсоюзов, научных кругов и гражданского общества, назначаемые в его состав на 5 лет. Одна из главных функций Совета – разработка стратегии РЛР, способствующей процветанию общества, экономики и предотвращению дискриминации. Совет вырабатывает рекомендации по вопросам

³⁰<https://docs.education.gov.au/node/46101> (дата просмотра: 03.01.18)

³¹National agreement for skills and workforce development. Council of Australian Governments. 2008; National Agreement Performance Information. Commonwealth of Australia 2012

³²The national workforce development strategy. Commonwealth of Australia. 2013

³³<http://hrdcsa.org.za>

политики, программ, проектов и стратегий, поддерживающих достижение национальных целей РЛР, а не только отраслевых инициатив. Полномочия СРЛР также включают вопросы осуществления национальной стратегии РЛР посредством координации усилий государственных ведомств и организаций-исполнителей.³⁴

Работу Совета обеспечивает Техническая рабочая группа (ТРГ), которая собирает для него информацию и вырабатывает рекомендации, а также исполняет решения от его имени. По мере необходимости создаются технические группы (ТГ), охватывающие образование, профессиональную подготовку, исследования, и мониторинг тенденций рынка труда, коммуникации и т.д. В 2017 году работало 9 таких групп.

У Совета есть исполнительный комитет и постоянные комитеты. Последние занимаются реализацией приоритетов, установленных СРЛР. Помимо национального Совета, существуют также региональные советы и Региональный координационный форум по развитию людских ресурсов (РКФ). Региональный форум по РЛР был образован для того, чтобы стимулировать создание в провинциях собственных советов по РЛР, и обеспечивать координацию, интеграцию, и коммуникацию целей РЛР в рамках региональных планов экономического роста и развития (РПРР). Секретариат СРЛР осуществляет его стратегические, технические, административные функции и логистику. Он оказывает содействие вышеуказанным структурам и дает заинтересованным сторонам возможность заявить о своих проблемах, а затем отчитывается об их решении.

Национальное агентство по профессиональной подготовке ЮАР³⁵ (НАПП) – это государственный консультативный орган, членов которого назначает Министерство высшего образования в следующем составе: а) председатель с правом голоса, назначаемый Министром; б) 24 члена с правом голоса и без такового, назначаемые Министром и в) исполнительный директор без права голоса. Последнего, который является государственным служащим, назначает Генеральный директор Департамента ВО. Генеральный директор формирует штат Агенства и финансирует его деятельность.

Агенство предлагает Министру высшего образования рекомендации по следующим вопросам:

- Национальная политика ПО;
- Национальная стратегия ПО и ее реализация;
- Распределение средств, стратегические приоритеты и процедуры Национального фонда профессиональной подготовки (НФПП);
- Законы и нормативные акты в сфере ПО.

В соответствии с Законом о профессиональной подготовке НАПП отчитывается перед Министром о ходе исполнения стратегии и обеспечивает взаимодействие с отраслевыми управлениями профессиональной подготовки (ОУПП) и Советом по контролю качества профессиональной подготовки (СКПП).

II.5 Ирландия: Национальный совет по профессиональной подготовке³⁶

В 2016 году в Ирландии была одобрена новая Национальная стратегия ПО до 2025 года. Стратегия предусматривает свыше 125 мероприятий с участием более, чем 50 заинтересованных сторон и содержит концепцию ПО нацеленную на обеспечение экономического роста. Одним из ключевых элементов стратегии является новая структура коллективного руководства включающая Национальный совет по ПО и региональные форумы.³⁷ Эта архитектура должна способствовать тесному взаимодействию между государственными ведомствами и укреплению связей между системой образования и промышленностью. Новая структура коллективного руководства опирается на возможности существующих механизмов выявления потребностей в кадрах.

³⁴Draft strategy for discussion 2010 – 2030. Human Resource Development South Africa (HRDSA).

³⁵NSA. PPP presentation to the Parliamentary Portfolio Committee (MHET). RSA. 02 November 2011

³⁶<https://www.education.ie> (дата просмотра: 9.01.18)

³⁷Ireland's national skills strategy 2025. Department of Education and Skills. Ireland 2016

В 2017 году был создан Национальный совет по ПО и девять региональных форумов. Совет представляет собой консультативный орган, созданный не в рамках законодательной инициативы и находящийся в ведении Министерства образования и профессиональной подготовки. Цель Национального совета – вывести Ирландию в число лидеров по прогнозированию изменяющихся потребностей в профессиях в секторах и реагированию на эти тенденции. При этом Совет должен:

- выработать рекомендации о том, какие из выявленных навыков являются приоритетными и как обеспечить подготовку в соответствии с потребностями;
- выполнять ведущую роль в том, чтобы помогать учебным заведениям действовать в соответствии с приоритетами;
- осуществлять надзор в отношении исследовательской деятельности.

Работа Совета нацелена на достижение следующих целей:

- удвоить количество ученических и стажерских мест, доведя их до 14,000 и направляя туда 20% выпускников школ;
- обеспечить в ближайшие 5 лет 50,000 мест для тех, кто повышает и меняет свою квалификацию, в целях восполнения выявленного дефицита кадров;
- увеличить численность тех, кто проходит непрерывное обучение, с 6% до 10%;
- осуществить материально-техническое обеспечение ожидаемого 25% прироста приема в ВУЗы;
- увеличить численность тех, кто проходит обучение на гибкой основе (по интернету, заочно), на 25%;
- увеличить численность обучающихся на рабочих местах в рамках образовательных проектов, на 25%, и т.д.

В целях укрепления взаимодействия на региональном уровне между учебными заведениями и предприятиями в рамках новой структуры коллективного руководства были созданы 9 региональных форумов по ПО³⁸, для каждого из которых был назначен свой руководитель. Каждый такой форум должен играть ключевую роль в обеспечении регионального экономического роста и развития. Форумы призваны налаживать местные и региональные взаимосвязи при реализации инициатив в области регионального развития, включая создание рабочих мест и возможностей трудоустройства. Каждый форум должен работать в тесном взаимодействии с предприятиями своего региона, а также с такими органами, как Ирландское агентство развития, Ирландская ассоциация предприятий и местные отделы по развитию предпринимательства.

Каждый региональный форум по ПО должны осуществлять свою деятельность посредством:

- объединения ключевых заинтересованных сторон в регионах для выявления текущих и ожидаемых потребностей в кадрах и разработки мер для удовлетворения этих потребностей;
- создания площадки для регионального взаимодействия предприятий, работодателей и системы образования в целях удовлетворения выявленных кадровых потребностей;
- оказания помощи предприятиям и работодателям по ознакомлению и обеспечению доступа к полному спектру услуг, предлагаемых системой образования и подготовки, и укреплению взаимосвязей между предприятиями и учебными заведениями в целях реализации учебных программ.

Председателем Национального совета по ПО является Министр образования, а его членами – руководители высокого уровня в государственном и частном секторе, включая МСП. Из 18 членов НСПП одна треть представляет частный сектор, одна треть – государство (назначаются из числа руководителей и ведущих сотрудников ведомств и учреждений системы образования) и одна треть – профессиональные ассоциации, научные учреждения и университеты.

³⁸www.regionalskills.ie

II.6 Малайзия: Коллективное руководство профессиональной подготовкой посредством Фонда развития людских ресурсов

Фонд развития людских ресурсов (ФРЛР) был создан в 1993 году при доленом участии государства в форме организации частного сектора, регулируемой Законом о предприятиях (1965 года). При этом фонд получил право собирать с предприятий сбор (налог) на развитие людских ресурсов.³⁹ ФРЛР служит следующим целям: (а) обеспечивать обучение и повышение квалификации работников и стажеров, в т.ч. путем улучшения материально-технической базы учебных заведений; (б) оказывать предприятиям финансовую помощь в целях ПО кадров и (в) осуществлять обучение (переподготовку) кадров в случае их увольнения или угрозы сокращения.⁴⁰

ФРЛР – это организация частного сектора, которой руководит Совет директоров. При этом лишь шесть из 16 членов Совета представляют государство: большинство являются работодателями. В соответствии с законом Министр по развитию людских ресурсов назначает председателя Совета директоров, утверждает его состав, и годовой план работы ФРЛР,⁴¹ размер взимаемого сбора и его индексацию, что означает значительную степень государственного регулирования. Такой государственный контроль за деятельностью частной организации объясняется тем, что любой налог (сбор) в том числе на развитие людских ресурсов относится к средствам государственного бюджета.

Сложность финансирования ФРЛР можно понять из его годовой отчетности. У Фонда много источников дохода, в числе которых Фонд ипотечного кредитования, Фонд образовательных и консультативных услуг и т.д. Однако главным источником остается Фонд работодателей, доходы которого в 2014 году составили примерно 233,0 млн долларов США. При этом совокупный доход ФРЛР в том же году, полученный за счет сбора с работодателей, инвестиций в банках и других поступлений, составил 15,0 млн долларов США.⁴²

В управлении Фонда одновременно находятся средства, собираемые с предприятий в виде налога, и государственные субсидии. С одной стороны, сборы с работодателей используются только для финансирования ПО на предприятиях в интересах самих предприятий. В среднем ФРЛР вернул предприятиям свыше 70% затрат на подготовку. С другой стороны, затраты на профессиональную подготовку кадров, прямо не связанные с предприятиями-плательщиками, финансируются за счет государственных субсидий в форме различных целевых фондов, включая следующие:

- (i) Фонд ученичества: используется для оплаты обучения, взимаемой учебными заведениями при организации подготовки учеников с отрывом от производства;
- (ii) Фонд стимулирования ПО кадров МСП: используется для оплаты обучения, взимаемой учебными заведениями при организации подготовки; оплата зачисляется на тот счет, с которого работодатель платит сбор на развитие людских ресурсов;
- (iii) Фонд развития при Национальном кадровом центре (НКЦ): используется для укрепления стратегического управления кадрами на уровне МСП. Оказывая стратегическую помощь в кадровых вопросах и предлагая консультации, НКЦ выполняет роль отдела кадров для малых и средних предприятий;
- (iv) Фонд при органе сертификации кадров: используется для реализации программ сертификации и т.д.;
- (v) Фонд повышения квалификации кадров МСП: используется для оплаты обучения, взимаемой учебными заведениями при оказании МСП услуг ПО.

Важнейшими факторами, определяющими успех деятельности Фонда, являются следующие: а) направляющая роль государства в форме законодательно закрепленных целей ПО, б) преобладающая роль работодателей в управлении Фондом, что обеспечивает тщательный учет потребностей предприятий, в) распространение информации о значении ПО для повышения

³⁹Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act. 2001. Laws of Malaysia Act 612

⁴⁰Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act.2001. Laws of Malaysia Act 612

⁴¹Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act 612. 2001. Laws of Malaysia

⁴²Pembangunan Sumber Manusia Berhad (PSMB). Annual Report 2014

производительности и конкурентоспособности и г) существенные стимулы для подготовки кадров, предлагаемые Фондом малым и средним предприятиям, которые преобладают в стране.

Хотя ФРЛР является успешной формой диалога и взаимодействия с государством, он удовлетворяет потребности тех предприятий, которые платят сбор на развитие людских ресурсов. Фонд не занимается решением целого ряда вопросов ПО, таких как профессионально-техническое образование и подготовка молодежи в учебных центрах и колледжах или переподготовка безработных.

III. КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В ОТРАСЛЯХ И РЕГИОНАХ

III.1 Австралия: Отраслевые организации по подготовке кадров

Отраслевые советы по профессиональной подготовке (ОСПП)⁴³

Одиннадцать Отраслевых советов по профессиональной подготовке⁴⁴ представляют собой независимые некоммерческие организации с ограниченной ответственностью, признаваемые и финансируемые государством. Руководство ими осуществляют правления под председательством исполнительного директора. Функции ОСПП включают в себя:

- разработка и актуализация так называемых «национальных пакетов по обучению» включающих профессиональные квалификации и единицы профессиональных стандартов с тем чтобы обеспечить признание национальных квалификаций рынком труда. Разработанные квалификации и стандарты и созданные на их основе учебные программы составляют национальную систему ПО и пользуются поддержкой предприятий и отраслей;
- проведение исследований и подготовка обзоров⁴⁵ по отраслям в целях изучения факторов, формирующих рабочую силу, а также проблем в сфере ПО и мер по их решению;
- выработка рекомендаций Министерству образования, занятости и производственных отношений (МОЗПО) по вопросам ПО и кадровых потребностей отраслей;
- помощь в разработке и реализации качественных продуктов и услуг ПО;
- выработка рекомендаций для предприятий в отношении удовлетворения спроса на подготовку кадров; взаимодействия со службами занятости, учебными заведениями и органами власти в целях распределения финансируемых государством учебных мест на производственную подготовку в рамках программы повышения производительности;
- взаимодействие с органами местного самоуправления и отраслевыми консультативными органами профессиональной подготовки (ОКОПП) в целях продвижения учебных программ и соответствующих квалификаций.

ОСПП обеспечивают взаимодействие между отраслями, учебными заведениями и органами власти в целях учета мнений предприятий о профессиональной подготовке кадров в стране. ОСПП играют все большую роль в выработке рекомендации по стратегическим вопросам, формировании политики и планировании рабочей силы. Их участие необходимо для согласования учебных программ (квалификаций) между различными юрисдикциями, представителями работников и работодателей, а также нередко внутри секторов промышленности или между ними. ОСПП обеспечили беспрецедентный уровень межотраслевого взаимодействия и коллективного руководства в сфере разработки квалификаций и ПО.

Деятельность ОСПП на 60-90% финансируется национальным правительством через Министерство образования, занятости и производственных отношений (МОЗПО). Для этого ОСПП составляют 3-

⁴³<http://www.ivet.com.au/a/35.html> (дата просмотра: 04.01.18)

⁴⁴Так, в число ОСПП входят Советы по профессиональной подготовке в агропромышленном комплексе, в сфере коммунальных и медицинских услуг, строительства и риэлтерских услуг, государственных услуг, обрабатывающей промышленности и т.д.

⁴⁵Обзоры, составляемые ОСПП в тесном взаимодействии с отраслями во всех регионах, представляют собой важное дополнение информации о рынке труда, формируемой органами власти. Они позволяют выработать рекомендации для правительства о спросе на профессии, а также о способах повышения производительности труда и уровня экономической активности населения.

летние стратегические планы, получают от МОЗПО и других органов средства бюджета для осуществления своей деятельности и реализации целевых проектов. ОСПП заключают с МОЗПО договор, определяющий распределение бюджетных средств, и отчитываются перед правительством за исполнение бюджетов. Договоры финансирования содержат положения, предусматривающие подготовку стратегических планов, утверждаемых МОЗПО, предоставление годовых бизнес-планов, также утверждаемых им, отчетность перед МОЗПО о выполнении ключевых индикаторов, периодическое предоставление финансовой отчетности ОСПП, заверенной аудитором, а также организацию открытых конкурсов по реализации учебных проектов по инициативе отраслей. Конечная ответственность за эффективность работы ОСПП возлагается на МОЗПО. ОСПП осуществляют свою деятельность на основе государственного контракта, полученного по итогам конкурса. Например, в соответствии с Национальным соглашением о зеленых рабочих местах (декабрь 2009 года) ОСПП должны были осуществить пересмотр всех соответствующих учебных программ и выявить те единицы стандартов и квалификации, которые требуют добавления компетентностей, обеспечивающих экологическую устойчивость.

ОСПП также восполняют свои бюджеты за счет оказания услуг по поддержке учебных программ базовых навыков, проведения конференций и семинаров, взимания платы за управление контрактами, а также от инвестиций. Дополнительные средства привлекаются посредством выдачи государственных грантов на состязательной основе. Избыток средств, полученных за счет государственных контрактов, не допускается распределять в пользу правления или членов ОСПП. Все мероприятия, по которым образовался избыток средств, должны быть указаны в годовой и финансовой отчетности в качестве условия заключения договора государственного финансирования с министерством (МОЗПО). Средства, не израсходованные ОСПП в период действия договора или для получения указанных в нем результатов, подлежат возврату МОЗПО по условиям договора. ОСПП рекомендуется не приобретать физические активы – например, недвижимость – которые не влияют на эффективность выполнения ими своих функций.⁴⁶

В целях распространения учебных программ, имеющих национальную аккредитацию, ОСПП работают во взаимодействии с государственными органами – отраслевыми консультативными органами профессиональной подготовки (ОКОПП) там, где они существуют, и с региональными органами образования. Функции ОКОПП касаются определенной совокупности секторов в каждом штате и имеют следующие цели:

- выявить кадровые потребности отраслей;
- определить заинтересованность отраслей в ПО и предложить возможные решения;
- выработать приоритеты в отношении профессиональной подготовки и разработки учебных продуктов для отраслей;
- определить потребность в специальных коммуникативных стратегиях в сфере ПО, отвечающих специфике отрасли;
- создать организационные механизмы реализации ПО, например координационные комитеты, соответствующие их специфике;
- утвердить предложения и планы реализации ПО в отрасли.

В силу преобладания бюджетного финансирования, мероприятия и результаты работы ОСПП подлежат периодическому контролю со стороны австралийского Парламента. Например, в 2010 году комитет Сената по образованию, занятости и производственным отношениям подготовил доклады на следующие темы:

- (a) функции и эффективность Отраслевых советов по профессиональной подготовке (ОСПП) в рамках национальной системы образования – в частности, применительно к регионам и территориям Австралии, включая сельские и удаленные местности;
- (b) механизмы отчетности о расходовании государственных средств при реализации целевых проектов каждым ОСПП;
- (c) механизмы корпоративного управления ОСПП, объединения нескольких ОСПП, а также их взаимодействия с другими органами;

⁴⁶ОСПП должны соблюдать положения Закона о предприятиях 2001 года и требования к бухгалтерской отчетности Австралии.

- (d) размер образовавшегося избытка государственных средств в течение срока работы каждого ОСПП, его использование, и т.д.

ОСПП подверглись критике со стороны комитета Сената за отсутствие консультаций с частными разработчиками учебных материалов. Оказалось, что ОСПП занимались разработкой учебных материалов и инструментов оценки, дублирующих и непосредственно конкурирующих с качественными учебными материалами, разрабатываемыми учебными заведениями. При этом было также отмечено, что в связи с тем, что ОСПП получают государственные субсидии, предлагаемые ими продукты нарушают условия конкуренции. Все это приводит к переизбытку учебных материалов в популярных тематических сферах. Другим предметом критики было то, что ОСПП вышли за пределы своей компетенции, которая касается а) разработки и актуализации национальных учебных программ и б) решения стратегических проблем в сфере профессиональной подготовки в соответствующих отраслях промышленности.⁴⁷

Отраслевые консультативные органы профессиональной подготовки в Австралии

Отраслевые консультативные органы профессиональной подготовки (ОКОПП) являются государственными организациями, представляющими отрасли в вопросах подготовки кадров и отражающими специфику отраслей. ОКОПП взаимодействуют с отраслевыми советами по подготовке кадров (ОСПП), региональными органами образования, отдельными предприятиями и другими клиентами на договорной основе. ОКОПП, региональные органы образования и ОСПП решают проблему дефицита подготовки квалифицированных кадров в одних и тех же отраслях, но с разных точек зрения. Взаимодействие с ОКОПП позволяют ОСПП учитывать в своей работе разницу в подходах и объемах финансирования, выделяемого каждым штатом на отраслевую профессиональную подготовку. Некоторые ОСПП, будучи национальными организациями, оказывали органам власти штатов услуги через соответствующие ОКОПП.

В каждом штате в зависимости от структуры региональной экономики и рабочей силы действует разное количество ОКОПП, имеющих разные названия. Например, в штате Виктория насчитывается 16 ОКОПП⁴⁸, в Северной территории – 6, в штате Новый Южный Уэльс – 11; все они охватывают различные группы отраслей и действуют через промышленные объединения. Так, в штате Новый Южный Уэльс, все 11 ОКОПП предлагают рекомендации региональному департаменту образования по вопросам ПО и кадровым потребностям. ОКОПП взаимодействуют и с другими органами на уровне штата, территории и страны, обмениваясь информацией о потребностях отраслей в кадрах и их подготовке. На основе договора с департаментом штата, ОКОПП оказывают базовые услуги в следующих сферах:

- выявление кадровых потребностей отраслей и проблем в сфере ПО в целях обеспечения государственного финансирования;
- помощь отраслям в ПО и оказание посреднических услуг для того, чтобы воспользоваться бюджетными средствами, включая подготовку учеников и стажеров на базе учебных заведений, во взаимодействии с государственными службами профессиональной подготовки;
- выработка рекомендаций для соответствующего департамента о механизмах ученичества на рабочих местах;
- выработка рекомендаций в отношении применения учебных программ и продуктов⁴⁹.

ОКОПП также разрабатывают инициативы в сфере ПО, учитывающие изменения в отраслях. Например, ОКОПП для обрабатывающей промышленности штата Новый Южный Уэльс занимается квалификациями и другими вопросами ПО в следующих отраслях: металлообработка, машиностроение и судостроение; аэрокосмическая промышленность; технологии непрерывного производства, включая химическую, нефтяную промышленность, производство минеральных

⁴⁷The Senate Education, Employment and Workplace Relations References Committee. Industry Skills Councils. Report. Australia. 2011 http://www.aph.gov.au/Senate/committee/eet_ctte/industry_skills_councils/

⁴⁸Например, консультативный совет в автомобилестроении, строительстве, предпринимательстве, лесном хозяйстве, мебельной промышленности, водоснабжении и т.д.

⁴⁹https://www.training.nsw.gov.au/forms_documents/itabs/itab_fact_sheet.pdf

продуктов, пластмассы и резины; лабораторное производство; оздоровительное оборудование; производство текстиля, одежды и обуви; конкурентные системы и способы производства; экологический мониторинг и экологически устойчивое производство. В том же штате ОКОПП в агропромышленном комплексе обеспечивает функционирование базы данных для более чем 1300 предприятий отрасли. Этот ОКОПП был главным разработчиком сертификата III уровня для сельского хозяйства в рамках пилотной программы подготовки стажеров на базе одного из учебных заведений. Это стало возможным в результате переговоров между ОКОПП, отраслью, департаментом промышленности штата Новый Южный Уэльс и руководством учебного заведения. В 2017 году сертификат был внедрен на пилотной основе и его получили выпускники.

III.2 Индия: Отраслевые советы по профессиональной подготовке⁵⁰

В Индии действует Национальная корпорация по профессиональной подготовке (НКПП) – некоммерческая организация, созданная Министерством финансов⁵¹. НКПП представляет собой форму государственно-частного партнерства и призвана способствовать развитию профессиональных навыков.⁵² Совет директоров НКПП насчитывает 13 членов, из которых 4 представляют государство, а 9 – частный сектор. Корпорацией руководит исполнительный директор и шесть директоров. Ее капитал составляет 100 млн рупий, из которых правительству в лице Министерства профессиональной подготовки и предпринимательства (МППП) принадлежит 49%, а остальное (51%) – частному сектору.

НКПП выполняет следующие главные функции:

- содействует ПО, поддерживая создание крупных, качественных, коммерчески ориентированных учебных заведений, и финансирует рентабельные инициативы в сфере ПО;
- поддерживает качество ПО, создавая академии по подготовке инструкторов либо самостоятельно, либо посредством партнерств;
- создает стимулы для производственной подготовки, предлагая заинтересованным предприятиям и организациями соответствующее финансирование.

Под руководством НКПП в Индии было создано 37 отраслевых советов профессиональной подготовки (ОСПП) – автономных органов, находящихся в ведении отраслей. Их правления опираются на широкую членскую базу и включают представителей свыше 450 предприятий (из числа руководящих и профессиональных кадров), а также представителей учебных заведений и государственных органов. МППП поддерживает тесные связи с ОСПП и ориентирует их на осуществление своей деятельности с учетом планов и целей отраслевых министерств. МППП также руководит работой в ключевых сферах, представляющих интерес для всех ОСПП, таких как разработка профессиональных стандартов и квалификаций и оценка навыков. Кроме того, Министерство обеспечивает регистрацию ОСПП в качестве органа, уполномоченного выдавать сертификаты профессиональной подготовки, признаваемые на всей территории страны.

В качестве примера можно привести Совет по профессиональной подготовке в строительстве (СППС), зарегистрированный по Закону о предприятиях 2013 года.⁵³ Деятельность СППС поддерживают крупнейшие организации предприятий отрасли и профессиональные ассоциации: Федерация строительной отрасли Индии (ФСОИ), Ассоциация строителей Индии (АСИ), Национальная федерация дорожных строителей (НФДС), Конфедерация риэлтерских ассоциаций Индии (КРАИ). В состав правления СППС входят 16 руководителей предприятий строительной отрасли и исполнительный директор.

Основная цель создания СППС – способствовать профессиональной подготовке кадров для строительной отрасли, в том числе обучению на предприятиях, в целях удовлетворения текущих и перспективных потребностей. В числе функций СППС – разработка и внедрение профессиональных

⁵⁰По материалам публикации: Gasskov. V: National Human Resource Development Fund (NHRDF), Bangladesh: Policy Challenges and International Experience of Training Funds. ILO, Dhaka. March 2016

⁵¹Корпорация создана по Закону о предприятиях 1956 года и Закону о предприятиях 2013 года.

⁵²<https://www.nsdcindia.org/> (дата просмотра: 12.01.18)

⁵³<http://www.csdcindia.org/>

стандартов и квалификаций в строительной отрасли, участие в разработке учебных материалов и пособий для инструкторов и оценщиков. Совет образовал Национальный комитет по профессиональным стандартам в составе девяти членов, включая прорабов (строительных инженеров), бывших руководителей и педагогов учебных заведений, ученых, занимающихся проблемами строительной отрасли, и одного представителя государственных органов образования. Были разработаны квалификации и требования к оценке профессиональных навыков для 17 строительных профессий, в том числе 12 квалификаций: каменщиков 1-6 уровня по НРК. Членами СППС являются два центра по подготовке строителей, 21 центр по оценке квалификаций и 114 партнерских учебных заведений (в большинстве своем это предприятия и учебные заведения, получившие от СППС право осуществлять подготовку и оценку по определенным квалификациям). Некоторые могут готовить кадры только одной квалификации (например, помощника электрика 3 разряда), а другие – нескольких (вплоть до десяти).⁵⁴ Срок членства в СППС не ограничен. Прежде, чем получить более широкую аккредитацию в области ПО, членские учебные заведения проходят тщательную проверку.

III.3 ЮАР: Отраслевые органы профессиональной подготовки

В ЮАР действует 21 отраслевое управление профессиональной подготовкой (ОУПП), которые являются уполномоченными органами, определенными Законом о профессиональной подготовке 1998 года (см. также **Раздел II.4**). Бюджет ОУПП формируется за счет сборов на обучение, а в их функции входит содействие, координация и мониторинг реализации национальных профстандартов и квалификаций в соответствующих отраслях. Они также занимаются выявлением дефицита кадров, поддержкой ПО работников и повышением возможностей их трудоустройства; они также отвечают за качество услуг обучения предоставленных заинтересованным сторонам. ОУПП являются государственными организациями, подотчетными Министру высшего образования, и поэтому в соответствии с требованиями государственного казначейства, определяемыми Законом об управлении государственными средствами (ЗУГС), обязаны иметь стратегический план и годовой план деятельности (ГПД). По закону, исполнительный комитет каждого ОУПП должен иметь в своем составе «равное количество представителей организаций трудящихся и работодателей». Исполнительный комитет осуществляет надзор за руководством этих государственных организаций. ОУПП должны работать во взаимодействии с работодателями в том, что касается программ ПО, а также со службами занятости в целях помощи работникам, попавшим под сокращение, в возвращении на рабочие места.⁵⁵

Будучи государственными органами, ОУПП обязаны проводить политику правительства и руководствоваться стратегическими принципами, закрепленными в таких документах, как:

- Национальная стратегия профессиональной подготовки (НСПП);
- Новая модель экономического роста (НМЭР);
- План действий в сфере промышленной политики (ПДПП);
- Национальное соглашение о профессиональной подготовке;
- Среднесрочная стратегия правительства (ССП);
- Стратегия развития людских ресурсов;
- Стратегия образования молодежи;
- Стратегия роста и развития сельской экономики.

ОУПП направляют свои годовые отчеты Министру высшего образования и профессиональной подготовки, а контроль их финансовой деятельности осуществляет Счетная палата ЮАР.⁵⁶ Показатели работы ОУПП отличаются значительной вариативностью; некоторые из них испытывали определенные трудности в расходовании выделенных средств.

⁵⁴<http://www.csdcindia.org/qualification-packs-model-curriculum/>

⁵⁵Типовые положения устава, предусмотренные разделом 13(1) Закона о профессиональной подготовке кадров 2011 г. об отраслевых управлениях профессиональной подготовкой. Официальный бюллетень, 11 мая 2012 года.

⁵⁶Services SETA. Annual Report. South Africa. 2014/2015

Каждое ОУПП отвечает за определенную группу профессий – совокупность кодов стандартной классификации отраслей экономики (СКОЭ), определяемых Министром высшего образования и профессиональной подготовки. Например, *ОУПП в сфере услуг* отвечает за 70 таких кодов, объединенных в шесть следующих категорий:⁵⁷

1. Услуги по уборке и найму персонала;
2. Услуги связи и маркетинга;
3. Услуги труда и коммунальные услуги;
4. Услуги управления и услуги для бизнеса;
5. Услуги по личному уходу;
6. Риэлтерские и связанные услуги.

Средства, выделенные ОУПП в сфере услуг, расходуются на финансирование программ ученичества, подготовки кадров, обучения на рабочих местах, признания предыдущего образования и т.д. Из 7,969 человек, прошедших подготовку в 2014/2015 годах (в 2013/14 годах их было значительно больше – 10,622 человек), 46% участвовали в программах производственной подготовки⁵⁸, примерно 10% – в программах подготовки молодежи к трудоустройству, 32% – в стажерских программах и т.д. В соответствии с требованиями НСПП, контроль участия в ПО, финансируемой за счет сбора с предприятий налога на обучение, осуществляется в отношении следующих целевых групп: безработные (32% всех учащихся), женщины (36%), инвалиды (2% при контрольном показателе 4%), молодежь (81%), сельское население (26%) и т.д.⁵⁹ Эти данные показывают, что в сфере услуг профессиональная подготовка, финансируемая за счет сбора налога на ПО, в целом соответствует установленным плановым показателям.

III.4 Канада и Австралия: Профессиональные ассоциации – партнеры по подготовке кадров

Один из важных участников системы коллективного руководства ПО, обладающий большим потенциалом – это *организации лиц по профессии (специалистов⁶⁰ и (или) рабочих) и объединения предприятий*. Профессиональные ассоциации могут быть национальные и региональные. Они участвуют в системах коллективного руководства ПО на партнерской основе и могут подавать важные политические и технические сигналы системам ПО.

Канадская ассоциация сварщиков (КАС)⁶¹

Канадская ассоциация сварщиков (КАС) – это национальная некоммерческая организация, призванная развивать эту профессию, ее продукцию и способы производства, а также обеспечивать страну квалифицированными кадрами, изготовителями и поставщиками сварочного оборудования. Деятельность КАС опирается на разработку и обмен знаниями и информацией, взаимодействует с государственными и регулирующими органами в национальном и региональном масштабе. Среди членов ассоциации свыше 500 юридических лиц и свыше 50,000 физических членов: профессиональные сварщики, изготовители сварочного оборудования, учащиеся, педагоги и лица ищущие работу по профессии. Все они работают в самых разных отраслях – в строительстве, на транспорте, в добывающих отраслях, нефтегазовой промышленности, судостроении.

КАС взаимодействует с учебными заведениями и другими поставщиками образовательных услуг, предприятиями и организациями в целях подготовки очередного поколения сварщиков, получивших соответствующее профессиональное образование и возможности трудоустройства для успешной карьеры. В целях согласования позиций по вопросам, оказывающим прямое влияние на сварочное дело в национальном и мировом масштабе, Ассоциация предоставляет учебным заведениям и

⁵⁷Services SETA. Annual Report. South Africa. 2014/2015

⁵⁸Это программа обучения на рабочих местах, по результатам которой учащемуся присваивается официальная квалификация НРК.

⁵⁹Services SETA. Annual Report. South Africa. 2014/2015

⁶⁰Среди почти сотни профессиональных организаций Австралии, действующих только лишь в отрасли машиностроения, таких организаций пять – это Ассоциация инженеров-консультантов, Ассоциация инженеров, Общество сельскохозяйственного машиностроения и т.д. Одна Ассоциация инженеров насчитывает свыше 100,000 членов. <https://www.engineersaustralia.org.au/> (дата просмотра: 02.01.2018)

⁶¹<https://www.cwa-accs.org>

отраслям дискуссионные площадки путем организации бесплатных конференций для инструкторов по сварочному делу и регулярных заседаний комитета поставщиков сварочного оборудования.

КАС поддерживает партнерские связи с учебными заведениями по подготовке профессиональных кадров, а также с предприятиями, имеющими программы ученичества. Ассоциация участвует в разработке: профессиональных стандартов с учетом всех стандартов ISO,⁶² тестов для учеников сварщиков и сложных методов оценки квалификаций высокого уровня, требований к инструкторам и педагогам технического образования.

В каждой из десяти провинций и территорий Канады, КАС является партнером государственной системы ПО. Например, в Северо-Западных территориях департамент образования, культуры и занятости (ОКЗ) через свой отдел по среднему специальному образованию управляет программой ученичества и профессиональной сертификации (УПС), представляющей собой партнерство по подготовке квалифицированных кадров по 53 профессиям, работу которого направляют отрасли. Министр образования, культуры и занятости назначает членов Совета по ученичеству и профессиональной сертификации (СУПС) для Северо-Западных территорий. Совет обеспечивает связь департамента с отраслями, содействуя укреплению партнерства между ними. Для плотников, слесарей, электриков, техников по тяжелому промышленному оборудованию и работников жилищно-коммунального хозяйства также существует пять консультативных комитетов. Эти комитеты, в состав которых входят представители отраслей, оказывают содействие Департаменту ОКЗ по включению отраслевых стандартов в программы технического образования и подготовки.⁶³

Профессиональные ассоциации Австралии⁶⁴

В Австралии, национальные ассоциации организованы в 18 областях практики и большинство из них участвует в консультациях по вопросам политики ПО.⁶⁵ В одной только сфере технического образования насчитывается 18 таких ассоциаций. Они связаны с отраслевыми Советами по профессиональной подготовке и соответствующими ОКОПП в тех штатах, где они существуют. Например, Ассоциация по подготовке кадров для обрабатывающей промышленности тесно связана с вышеуказанным ОКОПП в обрабатывающей промышленности штата Новый Южный Уэльс, а также с соответствующими ОКОПП в других штатах и территориях.

Среди почти сотни профессиональных организаций, действующих в сфере машиностроения,⁶⁶ таких ассоциаций пять – это Австралийская ассоциация инженеров-консультантов, Ассоциация инженеров, Общество сельскохозяйственного машиностроения и т.д. Австралийский институт инженеров – это профессиональная некоммерческая организация, выполняющая роль национального форума в целях развития инженерного дела в стране. В 2013 году он насчитывал свыше 100,000 членов в девяти географических отделениях и представляющих все инженерные дисциплины, включая 55,600 профессиональных инженеров, 41,000 студентов, 4,400 инженеров-технологов и младших инженеров. Все они входят в состав одного или нескольких из 9 колледжей, охватывающих различные сферы инженерного дела. При этом 20,000 членов являются аккредитованными инженерами.

⁶²Например, стандарт ISO 3834 «Требования к качеству сварки металлических материалов плавлением» представляет собой международно признанный стандарт качества, разработанный специально для предприятий по производству сварочных работ.

⁶³<https://www.ece.gov.nt.ca/en/services/apprenticeship-and-trades> (дата просмотра: 2.01.18)

⁶⁴<https://www.engineersaustralia.org.au/> (дата просмотра: 02.01.2018)

⁶⁵Среди них Ассоциация профессионального образования, Деловой совет Австралии, Австралийская торгово-промышленная палата (АТПП), Австралийский совет профсоюзов (АСП) и т.д.

⁶⁶www.journoz.com/ausproforgs

III.5 Нидерланды: Положения коллективных договоров о профессиональной подготовке

Положения о профессиональной подготовке⁶⁷

В некоторых странах Европы социальный диалог и коллективная ответственность в сфере ПО привели к включению профессиональной подготовки в коллективные договора на уровне предприятия, отрасли и государства. Такие коллективные договора охватывают значительную часть национальной рабочей силы. В 2009 году в Нидерландах насчитывалось примерно 200 коллективных договоров на уровне отрасли и 800 на уровне предприятий, которые охватывали примерно 84% всех работников. После введения положений о профессиональной подготовке, предусматривающих обязательства об оплате обучения работников, было создано большое количество отраслевых фондов образования и социального обеспечения (далее – «фонды»). Эти фонды формируют свой бюджет за счет взносов работодателей а иногда и работников и, как правило, софинансируются государством. Они стали важным инструментом коллективного руководства ПО. Участие в фондах является добровольным, а размер взноса с предприятий, структура и цели фондов полностью определяются путем коллективных переговоров. Роль государства состоит в установлении того что коллективные договоры обязательны для всех предприятий. Государство также выделяет этим фондам дополнительные бюджетные средства в том случае, если они предлагают услуги ПО безработным.

В 2009 году в Нидерландах насчитывалось 135 отраслевых фондов образования, из которых 92 объявили своей целью ПО и развитие людских ресурсов. Бюджет фондов формируется за счет отчислений из фонда оплаты труда предприятий и составил около 0,43% от совокупного фонда зарплаты. Размер взносов, установленный в коллективных договорах, в одних секторах был выше, а в других – ниже средней. Размер капитала таких фондов может быть значительным. В 2009 году резервы таких фондов в среднем составляли 10,2 млн евро. В том же году совместный доход на произвольной выборке из 50 фондов достигал 461,1 млн евро, расходы – 571,3 млн, а резервы – 540,3 млн. У некоторых фондов резервы составляли огромные суммы, а у других – весьма незначительные. В среднем их резервы сокращались.

Руководство фондов состоит из представителей профсоюзов и работодателей, которые определяют политику ПО. Положения о ПО могут предусматривать подробные договоренности о типах финансируемой подготовки и приоритетных категориях работников, проходящих ее. Как правило, сюда входят положения о финансировании ученичества на производстве, планов личного профессионального развития, учебных отпусков длительностью один или более дней на каждого работника в год, отпуска для сдачи квалификационных экзаменов, аккредитации предыдущей подготовки и т.д. При этом может проводиться различие между обязательной или необходимой подготовкой и актуальной подготовкой или обучением по инициативе работника. В примерно трети всех коллективных договоров (36 случаев) содержались положения об оплате затрат на сдачу экзаменов или отпуска для прохождения квалификационной оценки. Например, фонд сектора «зеленой» экономики видел свою основную задачу в том, чтобы оплачивать учебные курсы, отвечающие потребностям отрасли, а фонд сектора технологий установки оборудования – оплачивать приобретение специальных знаний.

Примерно 29 коллективных договоров предусматривали выделение средств на подготовку приоритетных категорий, в том числе инвалидов, молодежи, работников, перешедших из других отраслей, работников, впервые принятых на работу, и работников старшего возраста. Как правило, такие положения действуют в течение установленного срока (одного года или двух лет) и реализуются руководством соответствующих отраслевых фондов. При этом обращаться за субсидиями в Европейский социальный фонд через департамент занятости и социальных вопросов могут лишь официально признанные фонды.

⁶⁷По материалам публикации: V.Gasskov. Managing vocational training systems. A handbook for senior administrators. ILO. Geneva. 2000; M. van der Meer and A. van der Meijden: Sectoral training and education funds in the Netherlands – a case of institutional innovation? ILERA-conference, Amsterdam. June 2013.

В среднем 80% фондов формируют свой бюджет за счет взносов предприятий отрасли. При этом лишь примерно 14% всех учебных мероприятий в отраслях оплачиваются из средств сборов и государственных субсидий, получаемых через фонды. В связи с ростом затрат отдельных работодателей на подготовку кадров ее общий объем на предприятиях увеличивается. Роль фондов меняется: если раньше они были своего рода «банками», то теперь становятся «центрами формирования знаний», что ускоряет переход производственных отношений в отраслях на новый уровень.

*Положения о возмещении*⁶⁸

Другой важной мерой регулирования, которая может быть согласована путем коллективных переговоров и которая поддерживает инвестиции предприятий в ПО, являются так называемые «положения о возмещении». Они требуют от работника, прекращающего трудовые отношения в период действия трудового договора, возместить работодателю его затраты (часть затрат) на свою подготовку. Во многих странах Европы условия возмещения таких затрат на подготовку подлежат регулированию. При этом соответствующие нормы действовали:

- на национальном уровне (14 стран: Бельгия, Болгария, Чехия, Эстония, Франция, Литва, Люксембург, Венгрия, Австрия, Польша, Португалия, Румыния, Словения и Словакия);
- на уровне коллективных договоров между социальными партнерами (не закреплены в праве) (Македония [республика в составе бывшей Югославии], Нидерланды, Норвегия);
- на уровне предприятия (закреплены в соглашениях между руководством предприятий и профсоюзом, рабочим советом или каждым работником (10 стран: Хорватия, Германия, Италия, Ирландия, Латвия, Мальта, Испания, Швеция, Великобритания и Турция).

Как правило, положения о возмещении распространяются практически на всех работников, будь то кадровые, работающие на условиях полной или частичной занятости. В некоторых странах действуют исключения. В Германии положения о возмещении не применяются в отношении договоров начального ПО. В Люксембурге они не распространяются на обучающихся на рабочих местах. Обычно трудовой кодекс позволяет применять положения о возмещении в отношении общего ПО (не связанного со спецификой рабочих мест). Что касается специальной подготовки, непосредственно связанной с выполнением текущих или потенциальных производственных задач на предприятии, то работодатель, как правило, берет на себя 100% затрат, которые работник не обязан возмещать даже в том случае, если уволится (вскоре) после прохождения подготовки.

В комбинированной форме положения о возмещении действуют в Нидерландах и могут охватывать затраты как на общую, так и специальную подготовку. В 2010 году такие положения содержались в 47% трудовых договоров. Если в финансовой отрасли и ИКТ положения о возмещении можно было найти почти в 60% трудовых договоров, то в сфере культуры и строительстве лишь треть договоров в той или иной форме предусматривали возмещение таких затрат.

III.6 Дания: Коллективное руководство профессиональной подготовкой через Отраслевой фонд⁶⁹

Отраслевой фонд профобучения оказывает содействие лицам рабочих профессий, а также инженерно-техническим работникам предприятий, работающим на условиях как полной, так и частичной занятости. Он был создан в соответствии с коллективным договором, заключенным между центральным профсоюзом работников промышленности и Конфедерацией промышленных отраслей Дании – одной из представительных организаций работодателей. Фонд охватывает весь сектор, в котором занято свыше 290,000 работников. Руководит фондом двухстороннее правление из 10 членов (пять назначается организацией работодателей и пять – профсоюзом). Правление заседает два-три раза в год для принятия решений по вопросам политики и распределения средств. Обращаться в Фонд за субсидиями может целый ряд организаций и частных лиц – например, предприятия-плательщики взносов в Фонд, учебные заведения и частные лица, работающие в промышленности. Ежегодно Фонд выдает субсидии на общую сумму около 2,7 млн евро. Эти

⁶⁸Payback clauses in Europe: supporting company investment in training. Final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012

⁶⁹Sectoral training funds in Europe, Cedefop Panorama series, 156, 2008

средства расходуются или сохраняются в целях реализации более крупных проектов в перспективе. Основные цели Фонда включают:

- обеспечение предложения услуг ПО в интересах промышленности и повышение уровня образования и квалификации кадров;
- финансирование пилотных курсов повышения квалификации работников;
- проведение конференций на тему перспективных потребностей промышленности в ПО.

В силу высокой бюджетной обеспеченности государственной системы ПО главная задача Фонда – финансировать не учебные курсы, а разработки и исследования, связанные с ПО. Фонд помогает создавать новые программы, отвечающие меняющимся потребностям отраслей промышленности. Он также финансирует исследования в области рынка труда и новых методов ПО и их осуществления на предприятиях. Фонд поддерживает исследования и разработки, результаты которых затем применяются для актуализации государственных программ ПО. Работа Фонда способствует укреплению взаимодействия и диалога между социальными партнерами как на отраслевом уровне, так и на уровне предприятий. Фонд действует на основе договоренностей в соответствии с подходом, предполагающим достижение полного консенсуса, который преобладает в датской системе рынка труда.

III.7 Франция, Дания и Бельгия: Коллективное руководство профессиональной подготовкой на региональном уровне⁷⁰

Региональные партнерства и взаимодействие, направленные на развитие возможностей трудоустройства, имеют важное значение, для ПО. Работники выбирают путь своего профессионального и карьерного роста, преимущественно исходя из возможностей образования и трудоустройства, имеющихся на региональном и местном рынках труда. Несоответствие между структурой региональной рабочей силы и профессионально-квалификационной структурой выпускников ПО может вынудить выпускников сменить свою профессию. Риск такого несоответствия можно понизить с помощью регионального сотрудничества между социальными партнерами, учебными заведениями и ГСЗ, путем анализа рынка труда и определенного регулирования приема в местные учреждения ПО. К сожалению, национальные и отраслевые формы партнерств обычно преобладают над региональными. Ниже приводятся примеры успешных региональных партнерств.

Франция: Региональное взаимодействие в сфере профессиональной подготовки

Во Франции действуют региональные координационные комитеты по вопросам занятости и профессиональной подготовки (CCREFP). Всего в регионах существует 22 таких комитета с участием представителей государства, региона и социальных партнеров; региональные сельскохозяйственные, торгово-промышленные и профессиональные палаты, а также академии (руководящие органы сферы образования). В состав правления CCREFP входят 29 членов – по семь от каждой из сторон (государства, региона, работодателей, профсоюзов) плюс председатель. При этом комитеты получают рекомендации от целого ряда органов, включая региональные обсерватории занятости и профессиональной подготовки (OREF).

CCREFP представляют собой региональные директивные и консультативные органы. Они разрабатывают документы о тенденциях развития региональной экономики, предполагаемых региональных приоритетах в сфере непрерывного образования; обеспечивают реализацию своих предложений и оценивают их результаты. Их главная цель – обеспечить баланс между базовыми программами ученичества на рабочих местах, курсами для неквалифицированных выпускников школ и безработных и программами непрерывного обучения для работающих. Тем самым, CCREFP участвуют в планировании непрерывного ПО на основе учета регионального и местного спроса. Хотя некоторые из них играют лишь консультативную роль, обеспечивая обмен информацией между партнерами, большинство участвует в процессах обсуждения, согласования и осуществления мероприятий ПО. Некоторым CCREFP удалось добиться того, чтобы мероприятия трудоустройства и профессиональной подготовки в большей степени отвечали потребностям их региона.

⁷⁰Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010

Во Франции также действует около 100 двухсторонних профессиональных организаций (ОРСА или уполномоченных совместных организаций), представляющих все отрасли и выполняющих функции фондов профессиональной подготовки в соответствии с национальным соглашением, подписанным в 2003 году всеми профсоюзами. ОРСА имеют 26 региональных подразделений в каждом из регионов. Их бюджет формируется за счет сборов на обучение, взимаемых с предприятий, вследствие чего они имеют в своем распоряжении значительные средства и играют важную роль в финансировании и стимулировании ПО и оценки профессиональных квалификации.⁷¹ Одну половину членов правления каждой ОРСА назначают организации работодателей, а другую – профсоюзы. Каждая ОРСА распределяет отраслевые средства в пользу тех или иных вариантов профессиональной подготовки работников в соответствии с собственными приоритетами. В соответствии с принципами деятельности ОРСА их совместные региональные межпрофессиональные комитеты по вопросам занятости (COPIRE) также выдают рекомендации CCREFP по вопросам непрерывного профессионального обучения.

Бельгия: Региональное коллективное руководство ПО

Региональный совет провинции Лимбург представляет собой региональную площадку для консультаций по вопросам рынка труда и профессиональной подготовки. В его состав входят представители учебных заведений, профсоюзов и работодателей (межотраслевых организаций). Его главная цель – обеспечить соответствие между предложением и спросом на квалифицированную рабочую силу в провинции посредством выявления региональных и (или) отраслевых потребностей и поиска способов их удовлетворения. Совещания проходят каждые три месяца. Так как в число заинтересованных сторон входят органы власти, совет способствует выработке региональной политики ПО. Его роль в коллективном руководстве подготовкой кадров на региональном уровне также подкрепляется наличием в стране 25 центров профессиональной подготовки, руководство которыми осуществляется при участии государства (FOREM), работодателей и т.д. и на 25% финансируется за счет последних. Центры профессиональной подготовки связаны с определенными профессиями и отраслями (например, техническое обслуживание промышленного оборудования, автоматизация, полиграфия, ИКТ, транспорт и логистика). Хотя центры являются самостоятельными, в т.ч. в плане руководства и финансирования, их координацией занимается государственная служба занятости и профессионального образования Валлонии (FOREM).

Дания: Региональные органы заинтересованных сторон

В Дании региональные органы по вопросам социально-экономического развития называются «региональными экономическими форумами». В шести регионах они объединяют представителей Министерства экономики и предпринимательства, Управления предпринимательством и строительством, научных и учебных заведений, региональных и местных органов власти, а также других заинтересованных сторон. Одна из задач региональных форумов – укреплять взаимосвязи между учебными заведениями и местными работодателями в целях повышения конкурентоспособности предприятий. Региональные экономические форумы создали целый ряд рабочих групп регионального уровня по актуальным для региона вопросам экономического развития. Форумы сами по себе не занимаются реализацией мероприятий: они помогают определить возможности для экономического роста, разработать региональные планы развития, создать взаимосвязи между отраслями и системой образования и ПО. В результате этого в регионах Дании сложилась эффективная система взаимодействия в сфере развития людских ресурсов и занятости.

IV. КЛЮЧЕВЫЕ ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ДИАЛОГА В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ

IV.1 Национальная политика и стратегии профессиональной подготовки

Предполагаемые результаты процессов коллективного руководства

В настоящем докладе описаны существующие организационные формы диалога и взаимодействия между органами власти различного уровня, социальными партнерами, профессиональными

⁷¹Sectoral training funds in Europe. Cedefop Panorama series; 156. 2008

ассоциациями, учебными заведениями и другими заинтересованными сторонами в рамках ПО. Эти формы варьируются от упорядоченных консультаций по вопросам политики и практики профессиональной подготовки до создания совместных национальных, отраслевых или региональных многосторонних органов (советов, комитетов и т.д.), занимающихся профессиональной подготовкой. Главным вопросом состоит в том, чтобы эти формы партнерства были эффективными. Основные результаты социального диалога и взаимодействия в сфере ПО должны включать в себя, как минимум, следующее:

- a) согласование национальной *политики* профессиональной подготовки и механизмов контроля за ее осуществлением;
- b) выработка национальной стратегии и рабочих планов ПО, предусматривающих стратегические цели, базовые структуры начального и непрерывного профессионального образования, финансовые обязательства государства и отраслей промышленности, стимулы для участия в подготовке и т.д.;
- c) механизмы анализа спроса на квалифицированные кадры в масштабе страны, сектора и региона, предполагающие взаимодействие между компетентными органами власти всех уровней, отраслевыми организациями, научными учреждениями, ГСЗ и т.д.;
- d) создание национальных систем, механизмов оценки и сертификации квалификаций.

Политика профессиональной подготовки

«Политика» – это совокупность принципов высокого уровня, определяющих стратегические цели и соответствующие стратегии их достижения (включающие мероприятия и распределение средств). Национальная политика должна поддерживаться законами и нормативными актами. Конвенции и рекомендации МОТ и ЮНЕСКО⁷² о развитии людских ресурсов способствуют выработке политики подготовки кадров, которую каждая страна реализует в соответствии со своими условиями. Эта политика предполагает следующее:

- расширение участия населения в ПО;
- обеспечение равных возможностей доступа и успешного завершения обучения;
- обеспечение выпускникам ПО возможностей для успешного трудоустройства;
- соответствие приобретенных профессий и квалификаций потребностям учащихся и рынка труда;
- обеспечение качества ПО;
- развитие социального партнерства в сфере ПО;
- обеспечение доступности непрерывного обучения.

Вышеуказанные принципы должны быть частью политики ПО и реализовываться путем диалога и взаимодействия между государством и социальными партнерами.

Стратегии профессиональной подготовки

В управленческом смысле «стратегию» можно определить как «общую направленность действий и способ комбинации ресурсов всех типов – финансовых средств, институтов, партнерств, времени, персонала, законов и нормативных актов и т.д. – для достижения стратегических целей».⁷³

Документы МОТ и ЮНЕСКО о РЛР предполагают определенные общие стратегии достижения целей профессиональной подготовки. Одной из таких стратегий является разработка эффективных механизмов коллективного руководства профессиональной подготовкой и укреплением возможностей трудоустройства. В настоящем докладе содержатся доказательства того, что при условии надлежащей поддержки и финансирования, механизмы коллективного руководства национального, отраслевого, регионального и местного уровня способны укрепить направленность и повысить эффективность ПО. Диалог и взаимодействие могут затрагивать различные функции ПО и абсолютно необходимы для анализа спроса на квалифицированные кадры и разработки национальных квалификаций. Эти функции невозможно эффективно реализовать без участия всех

⁷²Конвенция МОТ 1975 года о развитии людских ресурсов (№142); Рекомендация МОТ 2004 года о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение (№ 195).

⁷³См.: G. Steiner: Strategic Planning. Free Press, 1979; H. Mintzberg: The Rise and Fall of Strategic Planning. Basic Books, 1994; K. Andrews: The Concept of Corporate Strategy, 2nd Edition. Dow Jones Irwin. 1980; M. Porter: "What is Strategy?" In: Harvard Business Review (Nov-Dec 1996).

заинтересованных сторон. Например, в Национальном соглашении о профессиональной подготовке и развитии кадров в Австралии говорится, что «партнерство между отраслями, предприятиями и государством обеспечивает руководство процессами разработки государственной, региональной и местной политики, установления приоритетов и осуществления подготовки кадров.»⁷⁴ В национальной стратегии ПО, разработанной в Австралии во взаимодействии с различными заинтересованными сторонами, определены стратегические цели повышения уровня экономической активности и трудовой занятости за счет улучшения политики и укрепления потенциала системы ПО. В числе этих стратегических целей указаны следующие:

- добиться включения Австралии в число стран с наукоемкой экономикой посредством *целенаправленного планирования* профессиональной подготовки;
- *повысить производительность труда* путем повышения качества профессиональной подготовки и улучшения *использования навыков*;
- *повысить уровень экономической активности* для удовлетворения потребностей промышленности и населения, а также укрепления социального единства;
- обеспечить усвоение населением базовых навыков *чтения, письма и арифметики*, необходимых для удовлетворения *потребностей промышленности и полноценного участия* в общественной жизни, получения образования и выполнения трудовых функций;
- обеспечить *адаптивность* населения в целях использования перспективных возможностей в сфере труда;
- обеспечить систему высшего образования *потенциалом и возможностями реагирования* на меняющиеся потребности промышленности и населения и удовлетворения этих потребностей;
- содействовать *непрерывному образованию* населения⁷⁵.

Разработка согласованной политики и стратегии ПО при участии всех заинтересованных сторон является основой диалога и взаимодействия при осуществлении соответствующих функций, которые описаны ниже.

IV.2 ЕС: Взаимодействие государства и промышленности в целях анализа спроса на квалифицированные кадры⁷⁶

В странах-членах ЕС государство все чаще привлекает заинтересованные стороны к участию в анализе спроса на квалифицированные кадры. Такой анализ не может быть достаточно точным без привлечения отраслей. Социальные партнеры участвуют в этом процессе с помощью следующих механизмов:

- регулярные консультации в рамках соответствующих комитетов национального, регионального и местного уровня;
- участие в сборе данных для выявления потребностей предприятий в квалифицированных кадрах;
- апробация прогнозов спроса на кадры, подготовленных уполномоченными органами и учебными заведениями.

В некоторых странах созданы национальные консультативные органы, занимающиеся анализом спроса на квалифицированные кадры. Примерами таких органов с участием заинтересованных сторон являются постоянный комитет по новым профессиям в Австрии и постоянный комитет по труду и занятости в Люксембурге; последний уполномочен по законодательству заниматься анализом соответствия предложения кадров спросу на рынке труда. Среди участников анализа спроса на квалифицированные кадры - научные учреждения, министерства и ведомства, государственные службы занятости и профориентации, отраслевые организации, учреждения ПО и их выпускники и т.д. Примерами стран-членов ЕС, активно занимающихся анализом спроса на кадры являются Дания, Финляндия, Италия, Франция, Бельгия и Португалия.

⁷⁴National agreement for skills and workforce development. Council of Australian Governments. 2008

⁷⁵The objectives revised by the Report writer to reduce overlap. See: The national workforce development strategy. Commonwealth of Australia. 2013

⁷⁶Skills Governance in the EU Member States. Synthesis report for the EEPO. 2015.

Например, в Италии, Союз торгово-промышленных палат проводит ежегодный обзор потребностей предприятий; недавно созданная система информации о профессиях (разработанная под руководством Министерства труда и реализованная Институтом развития профессионального образования работников (ISFOL)) проводит национальные обследования по профессиям для выявления потребностей в кадрах; консорциум университетов ежегодно проводит обследования трудоустройства выпускников высшего образования в краткой и среднесрочной перспективе; ISTAT (Итальянский национальный институт статистики) обследует выпускников среднего специального и высшего образования в отношении их трудоустройства. Инструменты прогнозирования и обсерватории также существуют в регионах при поддержке региональных органов власти.

Во Франции, заинтересованные стороны местного, регионального и национального уровней участвуют в анализе потребностей в кадрах посредством трех основных механизмов. На национальном уровне, регулярными исследованиями спроса на профессии занимаются два научных учреждения – Центр стратегического анализа (*Centre d'Analyse Stratégique*) и Центр изучения квалификаций (*Centre D'Etudes et de Recherches sur les Qualifications - Céreq*). Во Франции также действует широкая сеть отраслевых и региональных обсерваторий, участвующих в прогнозировании спроса на профессии. Механизмы сбора данных о рынке труда сочетают стимулы и обязательства, предусмотренные законом. Все предприятия с численностью персонала более 300 человек обязаны по закону выполнять процесс GPEC⁷⁷ (перспективное управление рабочими местами и кадрами), который предусматривает заключение договоренностей между социальными партнерами на уровне предприятий в целях прогнозирования воздействия внешних и внутренних факторов на перспективные потребности в кадрах. Результатом этого процесса обычно является подготовка 3-5 летней стратегии по удовлетворению потребностей предприятия в кадрах. Это сочетание государственных научных учреждений, ГСЗ, обсерваторий и отраслей промышленности способствует диалогу и взаимодействию в прогнозировании кадровых потребностей на уровне страны, отрасли, региона и предприятия.

В Португалии, система прогнозирования кадровых потребностей (SANQ) - главный инструмент применяемый Национальным агентством по квалификациям и профессиональному образованию (ANQEP). Система находится в ведении «координационного совета», состоящего из представителей трех государственных учреждений и социальных партнеров. Результаты прогнозирования, полученные SANQ, используются Министерством образования и науки для формирования государственного заказа на прием в учебные заведения в разрезе профессий и регионов. Эти результаты также обсуждаются в настоящее время в четырех из 25 межмуниципальных сообществ (CIMs), где местные заинтересованные стороны могут принять, пересмотреть или отклонить предложенный прогноз и соответствующие планы приема в учебные заведения. В Португалии, популярной формой коллективного руководства профессиональным образованием также являются национальные комитеты. Их главная цель – обеспечить соответствие предлагаемого образования и подготовки потребностям рынка труда. В состав таких комитетов входят представители социальных партнеров, учебных заведений, соответствующих министерств и других государственных учреждений. В работе Генерального совета, созданного ANQEP, входят представители ряда министерств (образования, занятости и социального обеспечения, регионального развития), национальных ГСЗ, двух других органов, связанных с Министерством экономики, а также объединений работодателей и профсоюзов, национальных ассоциаций муниципалитетов, объединения политехнических институтов и Национальной ассоциации профессионально-технических училищ (ANESPO).

В Финляндии, главным инструментами прогнозирования и анализа рабочей силы являются VATTAGE (его использует Институт экономических исследований (VATT), находящийся в ведении консорциума ключевых министерств) и MITENNA (его использует Министерство образования и культуры). Долгосрочные прогнозы для отраслей, получаемые с помощью VATTAGE, образуют основу формирования политики в сфере образования. MITENNA позволяет перевести результаты сценариев VATTAGE (отраслевые потребности в кадрах) в плоскость учебных программ, обсуждаемых многосторонними советами различного уровня (национального, регионального и местного) в целях

⁷⁷Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Competences (GPEC)

учета мнений заинтересованных сторон. Предложения в отношении целей образования и ПО формируются путем диалога в рамках рабочих групп, в состав которых входят представители Министерства образования и культуры (МОК), Национального совета по образованию (НСО), научных учреждений в сфере образования, региональных органов власти, региональных советов, Ассоциации органов местного самоуправления и Министерства занятости и экономики (МЗЭ). В их работе также участвуют основные профсоюзы. Результаты диалога обеспечивают:

- а) предложение квалифицированных кадров, более соответствующее прогнозу структуры отраслей и профессий, а также
- б) доступ молодежи к возможностям профессиональной подготовки.

Регионы обязаны учитывать результаты национальных и региональных прогнозов в своих планах. Главным учреждением, отвечающим за обработку и интерпретацию данных в целях подготовки региональных и местных прогнозов и планирования мероприятий, является Центр по вопросам занятости, транспорта и окружающей среды. Каждые три года 26 трехсторонних национальных и отраслевых комитетов по образованию и подготовке кадров, действующие в различных профессиональных сферах, готовят предложения по улучшению программ среднего специального и высшего образования. Муниципалитеты, учебные заведения, ГСЗ и другие заинтересованные стороны также имеют возможность повлиять на результаты прогнозирования спроса на рабочую силу и выдвинуть свои предложения.

IV.3 Франция: Разработка национальных и отраслевых квалификаций путем взаимодействия государства с отраслями промышленности

При разработке профессиональных стандартов и квалификаций необходимо участие отраслей и профессиональных ассоциаций. Уполномоченные органы определяют национальную политику в отношении квалификаций и способов обеспечения их качества. Роль отраслей заключается в формировании Национальной рамки квалификаций и разработке профессиональные стандарты и квалификации. Отраслевые консультанты также тесно взаимодействуют с учебными заведениями для интерпретации стандартов компетентности и спецификаций квалификаций в программах ПО. Этот процесс должен быть многосторонним. Национальный орган, определяющий политику в отношении квалификаций, также должен работать на многосторонней основе.

Во Франции, Национальной комиссией по профессиональным квалификациям (Commission National de la Certification Professionnelle (CNCP)) руководит Министр, отвечающий за профессиональное образование. Комиссия состоит из 43 членов (2015), представляющих министерства, регионы, социальных партнеров и профессиональные ассоциации.⁷⁸ Они назначаются приказом Премьер-министра на срок 5 лет⁷⁹. В число функций комиссии входят:

- разработка национальной рамки квалификаций, квалификационных типов и уровней;
- одобрение квалификаций, разработанных министерствами и отраслевыми органами;
- выработка положений о признании национальных квалификаций во Франции и других странах ЕС;
- разработка порядка признания квалификаций и перехода от одной квалификации к другой.

CNCP осуществляет свою деятельность через комитет, постоянный секретариат и региональную сеть корреспондентов. В секретариате работает всего 15 человек. Столь скромный штат объясняется тем, что функции по разработке и присвоению квалификаций делегированы некоторым министерствам (отраслевые квалификации), университетам (квалификации высшего образования) и профессиональным органам отраслей. Поэтому в практическом плане комитет занимается лишь рассмотрением запросов о национальной регистрации квалификаций, разработанных вышеуказанными организациями и отраслевыми органами, а также управлением и пересмотром зарегистрированных квалификаций в случае необходимости временно приостановить их действие, внести изменения в целях их усовершенствования и т.д.

⁷⁸<http://www.cnpc.gouv.fr/commission>

⁷⁹Приказ Премьер-министра. Официальный бюллетень. Франция

Профессиональные квалификации высокого уровня (дипломы различного уровня) разрабатывают и присваивают Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства, Министерство по делам молодежи и спорту, а также Министерство труда. Главными участниками процесса разработки таких квалификаций являются профессиональные консультативные комитеты (CPC). В их состав входят представители организаций работодателей и работников, органов власти, а также технические эксперты. При том, что их рабочие группы по сути являются экспертными органами, в значительной мере работающими в интересах министерств, они также выполняют функцию дискуссионных площадок.

Профессиональные квалификации, известные под названием «Certificats de qualification professionnelle» (CQP), нацелены на получение навыков, необходимых для трудоустройства. Разработкой и присвоением CQP занимаются коллективные отраслевые органы – «Commission Paritaire Nationale Emploi Formation» (CPNEF) (Национальные совместные комитеты по вопросам занятости и образования) – состоящие из представителей социальных партнеров. В отличие от CPC, эти отраслевые органы действуют на основе собственных правил. Такие квалификации можно получить после прохождения подготовки, предлагаемой учебными заведениями, созданными отраслями промышленности. Они признаются в отраслях в соответствии с отраслевыми соглашениями.⁸⁰ CPNEF также могут принимать решения о выдаче профессиональных квалификаций под названием «Certificat de Qualification Professionnelle Inter Branches» (CQPI), признаваемые несколькими отраслями. В 2006 году таких квалификаций, признанных 12 отраслями, было всего семь.⁸¹ Частные учебные заведения и центры подготовки при торгово-промышленных палатах могут также выдавать сертификаты производственных компетентностей (Certificats de Competence en Entreprise (CCEs)). Каждый из этих органов имеет собственный регламент рассмотрения заявлений, формирования комиссий по оценке и принятия решений о присвоении той или иной квалификации. В 2012 году из 558 запросов о признании новых квалификаций, полученных Национальной комиссией по профессиональным квалификациям, 353 были направлены частными организациями, 84 – государственными и лишь 60 – Национальными совместными комитетами по вопросам занятости и образования (CPNEF).⁸²

V. КОЛЛЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ В СТРАНАХ-БЕНЕФИЦИАРАХ ПРОЕКТА

V.1 Коллективное руководство профессиональной подготовкой в Армении⁸³

Национальный уровень

Программа Правительства Армении, принятая в 2014 году, предусматривает в числе основных целей обеспечение качественного образования, приведение квалификации рабочей силы в соответствие с требованиями рынка труда и содействие трудоустройству выпускников.⁸⁴ Главными ведомствами, которым поручено перевести эти цели в плоскость политики и планов, являются Министерство образования и Министерство труда и социального обеспечения. В стратегии развития Армении (2014-2015) человеческий капитал включен в число четырех основных национальных приоритетов. Что касается промышленной политики, то стратегия ставит задачу превратить Армению в страну, производящую наукоемкие товары и услуги с высокой добавленной стоимостью, для чего необходим творческий человеческий капитал. Достижение этой цели требует постепенного перехода от экономики, предполагающей интенсивное использование ресурсов, к наукоемкой экономике.

⁸⁰Skills Governance in the EU Member States. Synthesis Report for the EEPO. 2015; <http://www.rncp.cncp.gouv.fr>; Commission nationale de la certification professionnelle. Rapport au Premier ministre 2012. (http://www.cncp.gouv.fr/sites/default/files/media/ra_cncp_2013.pdf)

⁸¹Mise en place d'un demarche CQP / CQPI au sein d'une branche. Guide méthodologique à usage des CPNE. 2012 (<http://www.fpspp.org/portail/resource/filecenter/document/042-00001c-021/>)

⁸²Such Certificates of Professional Qualification (CQP) are not attributed to any qualifications level in France. (Conformément à l'article R.335-6 du Code de l'éducation, les CQP enregistrés au RNCP ne possèdent pas de niveau).

⁸³По материалам доклада для проекта МОТ (автор: Д-р.Heghine Manasyan).

⁸⁴Правительство Армении. О разработке стратегической программы развития Республики Армения на период 2014-2015 гг. Постановление Правительства Армении № 442-Н, п. 623.3. 2014

На период 2011–2020 гг. правительство приняло промышленную политику, ориентированную на развитие и диверсификацию экспорта. При этом оно признает, что обеспечить квалифицированную рабочую силу будет непросто и в этой связи разработало планы отраслевого развития, предусматривающие мероприятия в сфере профессионального образования и подготовки для удовлетворения текущих и перспективных потребностей в кадрах.⁸⁵ Для этого были определены приоритетные отрасли, в числе которых сфера услуг, малые предприятия, ИКТ, туризм и т.д. Одной из целей стратегии развития ИКТ является формирование в Армении высокотехнологического общества, в частности, путем более широкого использования компьютеров и расширения доступа к Интернету.⁸⁶

Отсутствие механизмов выявления спроса на квалифицированные кадры

Одной из проблем, требующих диалога и координации между государственными органами и отраслевыми заинтересованными сторонами, является выявление спроса на квалифицированные и творческие кадры и обеспечение соответствующего числа выпускников. В Армении имеется ряд трудностей в прогнозировании спроса на профессии в связи с нестабильной макроэкономической ситуацией, которая создает риски для инвестиций предприятий. Также отмечается отсутствие в органах власти специалистов по прогнозированию спроса на профессии и обеспечению соответствия квалификаций потребностям рынка труда. Заявления о важности укрепления связи между учебными заведениями и рынком труда, чрезвычайно медленно преобразуются в концепции и мероприятия с измеримыми результатами. Пока работодателям не было предложено налоговых стимулов для того, чтобы они стали инвестировать в подготовку кадров и в учебные заведения.

С 2015 года Министерство образования и науки (МОН) разрабатывает модель и план реализации системы планирования и руководства ПО на отраслевом уровне. По данным Национального бюро статистики (2015), 67% лиц, имеющих профессиональную квалификацию, считают, что их подготовка отвечает требованиям, предъявляемым им на рабочих местах. Между тем, по данным Союза предприятий ИКТ (СПИКТ), из 1.500 выпускников ВУЗов лишь 20% имеют квалификацию, соответствующую требованиям работодателей.⁸⁷ В 2012 году МОН провело структурные реформы в системе образования, взяв под свою опеку профессионально-технические училища, ранее находившиеся в ведении Министерства сельского хозяйства, Министерства культуры и Министерства здравоохранения.⁸⁸ Это позволило укрепить руководство и контроль в сфере ПО.

Партнерства в сфере подготовки отраслевых кадров

Принцип социального партнерства в отношении подготовки отраслевых кадров действует в Армении с 2009 года, когда правительство утвердило «Концепцию социального партнерства в сфере профессионального образования». Концепция предусматривает равное участие социальных партнеров (представляющих государство, бизнес и профсоюзы и их объединения) в подготовке кадров на основе совместных усилий, коллективной ответственности и получения общей выгоды от реформы ПО. В 2009 году был подписан меморандум о взаимопонимании между Министерством образования и науки, Республиканским союзом работодателей и Торговой палатой Армении. Реформы, осуществленные в последние годы, имели целью поддержать установленные приоритеты промышленного развития путем подготовки кадров, отвечающих этим потребностям. Для приоритетных отраслей были разработаны программы поддержки отраслевой политики (ППОП). В 2008 году был образован Национальный совет по профессиональному образованию и подготовке кадров (Совет ПО), состоящий из равного числа представителей государства и организаций

⁸⁵Улучшение условий для разработки в Армении перспективных профессиональных квалификаций. 2014. [http://www.crrc.am/hosting/file/_static_content/projects/VET-GIZ/CRRC_GIZ_Report_Final.pdf] [дата просмотра: 07.02.2018].

⁸⁶ EIF, 2015. Armenian ICT Sector 2015 State of The Industry Report: Information and Telecommunication Technologies Sector in Armenia, Enterprise Incubator Foundation, December 2015 http://www.eif.am/files/1958/Armenian-IT-Industry-Report-/2015-ICT-Industry-Report_eng.pdf

⁸⁷USAID. Country Development Cooperation Strategy FY 2013-2017. 2013.

<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/Armenia-CDCS.pdf>. [дата просмотра: 05.02.2018].

⁸⁸ETF Torino Process 2016-2017 Eastern Partnership and Russia. 2017.

[http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C6FF1AFBEE090773C12581FE004D0751/\\$file/TRP%202016-17%20Eastern%20Europe.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C6FF1AFBEE090773C12581FE004D0751/$file/TRP%202016-17%20Eastern%20Europe.pdf) [дата просмотра: 04.02.2018].

социальных партнеров.⁸⁹ Совет ПО состоит из 21 члена (по семь от каждой стороны). Однако они не являются специалистами по профессиональному образованию и нуждаются в помощи экспертов.

В той или иной степени техническую помощь Совету ПО оказывает Национальный центр по развитию профессионального образования (НЦРПО), созданный под эгидой Национального института образования (НИО). Он в основном занимается разработкой национальной рамки квалификаций, а также разработкой и мониторингом профессиональных и образовательных стандартов. НЦРПО взаимодействует с 14 постоянными отраслевыми комитетами (ОК) (образованными в 2009 году и восстановленными в 2012). Эти Комитеты занимаются главным образом пересмотром и утверждением проектов образовательных стандартов, разработанных рабочими группами на подрядной основе. Выявление и прогнозирование отраслевого спроса на кадры не входит в их функции. Комитеты не участвуют в разработке профессиональных специализаций, чем занимаются сотрудники Министерства труда и социального обеспечения. Сейчас очевидно, что функции Комитетов нужно пересмотреть при одновременном укреплении их профессионализма.

Одним из примеров успешного взаимодействия промышленности с учебными заведениями можно считать Ереванскую винную академию. Академия была создана фондом «Международный центр обучения агробизнеса» (ICARE) в 2014 году. Это произошло после того, как в 2013 году рабочая группа ICARE провела исследование, в котором отмечался очевидный дефицит кадров, знакомых с технологиями производства вина.⁹⁰ Исследование было проведено Немецким агентством международного сотрудничества (GIZ). В нем участвовали 27 винных хозяйств, расположенных на всей территории страны, которые отмечали наличие дефицита квалифицированных специалистов в этой области. Многие из них нанимали иностранных консультантов, что было для них очень дорого. Требовалось срочно подготовить специалистов для винодельческой отрасли Армении. Ввиду дефицита кадров, программа профессиональной подготовки виноделов была разработана университетом города Гайзенхайм (Германия) и фонда ICARE, с одной стороны, и компанией Semina Consulting, представляющая винодельческую отрасль, с другой⁹¹. Эта программа, рассчитанная на 18 месяцев, сочетает теоретическую подготовку в фонде ICARE с прохождением практики в винодельческих хозяйствах, которые принимают выпускников на работу. В результате такого сотрудничества началось возрождение винодельческого сектора Армении⁹².

[V.2 Коллективное руководство профессиональной подготовкой в Иордании](#)⁹³

Стратегическое планирование профессиональной подготовки и занятости

Иордания постепенно движется в сторону трехсторонней системы регулирования производственных отношений в рамках реформы по переходу к наукоемкой экономике и обществу с более высоким качеством образования и ПО. Концепция развития Иордании на период до 2025 года, Национальная стратегия занятости (НСЗ 2011-2020), Национальная стратегия профессионально-технического образования и подготовки кадров (НСПО 2014-2020) и Национальная стратегия РЛР (РЛР 2016-2025) – последняя и наиболее важная из всех – были разработаны на основе консультаций с заинтересованными организациями частного сектора и гражданского общества. НСПО 2014-2020 включает ряд целей: обеспечение эффективного руководства ПО, укрепление влияния образования и подготовки на трудоустройство, повышение экономической активности женщин и лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) и т.д. Национальная стратегия занятости (НСЗ) на период 2011-2020 гг., разработанная посредством консультаций с социальными партнерами и другими сторонами, отражает согласие между ними в отношении изменения политики занятости с

⁸⁹Правительство РА (2012-2016). Программа реформ профессионального образования и подготовки на период 2012-2016 гг., Приложение № 1 к Протоколу постановления Правительства РА от 4 июля 2012 г., сессия № 27. http://www.gdf.am/images/VET_Reforms_2012-2016_eng.pdf [дата просмотра: 04.02.2018].

⁹⁰Assessment of Training Needs and Skill Development of the Armenian Winemakers, ICARE, 2013, 31p. http://www.icare.am/uploaded_files/Final%20Report%20-%20Assessment%20of%20winemakers%20skills%20-%20ENG.pdf [дата просмотра: 14.02.2018].

⁹¹<https://icare.am/evn>

⁹²Популяризации этого примера посвящено короткое видео: <https://www.youtube.com/watch?v=FzNHI7nZuJE>

⁹³По материалам доклада для проекта MOT (автор: Рама Эрекат).

учетом потребностей и различных факторов. В Национальной стратегии РЛР на период 2016-2025 гг. намечена программа достижения национальных целей в области устойчивого развития путем подготовки кадров, укрепления потенциала и изменения моделей поведения для решения национальных социально-экономических задач. Одна из целей этой стратегии – «к 2025 году значительно увеличить численность людей молодого и зрелого возраста, обладающих профессионально-техническими навыками, необходимыми для трудоустройства, достойного труда и предпринимательства».⁹⁴

План стимулирования экономического роста (ПСЭР) на период 2018-2022 гг. направлен на реализацию отраслевой политики и предусматривает рост количества центров обучения профессиональному мастерству и распространение культуры предпринимательства и экономической самодостаточности на основе взаимодействия с частным сектором. Концепция развития Иордании на период до 2025 года предполагает увеличение высокоэффективных отраслей промышленности, включая строительство и машиностроение, транспорт и логистику, туризм, здравоохранение, медико-биологическую промышленность, услуги дистанционного обслуживания и услуги для бизнеса, образовательные и финансовые услуги. Национальный комитет Иордании по конкурентоспособности и инновациям должен создать межотраслевые координационные комитеты для поддержки приоритетных секторов; комитеты, способствующие взаимодействию между вновь возникающими отраслями для того, чтобы учебные заведения обеспечивали их кадрами. Для того, чтобы обеспечить применение межведомственного подхода к ПО под руководством частного сектора, правительство приступило к реформе коллективного руководства ПО.

Органы высокого уровня и их влияние на координацию

Систему ПО направляют три органа высокого уровня: Совет ПО, Совет по вопросам образования и Совет по высшему образованию. Также есть Национальный совет по РЛР (НСРЛР), созданный с целью укрепления связей между спросом и предложением рабочей силы. Он подчинен Высшему совету по науке и технологиям (ВСНТ). Председатель НСРЛР входит в состав Совета ПО. Директивные и соответствующие исполнительные органы в сфере профессионального образования включают в себя Министерство труда, Министерство высшего образования и науки (МВОУ) и Университет прикладных наук Эль-Балка (УПН); Корпорацию профессионального образования (КПО), Комиссию по аккредитации ВУЗов (КАВУЗ), Центр аккредитации и обеспечения качества образования (ЦАОК), Фонд занятости и профессионально-технического образования (ФЗПТО) и различные НПО. Однако для того, чтобы увеличить предложение квалифицированных кадров, этим органам не хватает взаимодействия друг с другом. Это же замечание относится и к учебным заведениям, которые находятся в их ведении – профессиональным училищам, техническим колледжам и институтам ПО.

Наличие вышеуказанных советов высокого уровня не привело к укреплению диалога и координации ни внутри системы профессионального образования, ни между системой ПО и социальными партнерами. Последние сейчас представлены лишь в Совете ПО, председателем которого является Министр труда, обладающий полномочиями назначать своих представителей на уровне генеральных секретарей соответствующих министерств. Семь из 16 мест в Совете занимают представители отраслей; три постоянных места выделены частному сектору, два – представителям торгово-промышленных палат (ТПП) и одна – профсоюзам. Четыре места выделены представителям ведущих отраслей экономики.⁹⁵ Однако работодатели не представлены в руководящих органах технических агентств, таких как Центр аккредитации и обеспечения качества образования (ЦАОК). Представителей Генеральной федерации профсоюзов Иордании (ГФПИ), Торговой палаты Иордании (ТПИ), Промышленной палаты Иордании (ППИ) и независимых профсоюзов следует привлекать к участию в разработке национальной политики и стратегии ПО и коллективном руководстве подготовкой кадров на уровне отраслей и провинций. В силу большого количества центральных органов, занимающихся вопросами профессиональной подготовки и РЛР, функций и круг обязанностей различных заинтересованных сторон в их составе требуют уточнения.

⁹⁴Education for prosperity: Delivering results. A National Strategy for Human Resource Development 2016 – 2025 <http://www.mohe.gov.jo/en/Documents/National%20HRD%20Strategy-en.pdf>

⁹⁵Jordan-VET governance ETF partner Country Profile. 2017

Новая редакция закона о ПО должна способствовать повышению качества руководства

В 2018 году будет принят новый закон о Высшем совете по профессиональному образованию (ВСПО), который должен упорядочить регулирование мероприятий ПО, осуществляемых профессиональными училищами и колледжами. Председателем нового Совета станет Министр труда, а в его работе будет участвовать Министр образования, Министр высшего образования и науки, а также председатель правления Корпорации профессионального образования. В составе Совета войдут десять представителей отраслей, в том числе двое от Промышленной палаты Иордании (ППИ) и по одному от таких организаций, как Торговая палата Иордании (ТПИ), Союз фермеров Иордании (СФИ), Союз туристических обществ (СТО), Ассоциация строительных подрядных организаций Иордании (АСПОИ), ассоциации предприятий медицинской промышленности, ассоциации предприятий ИКТ, профсоюзы и учреждения ПО. ВСПО получит широкие надзорные полномочия в следующих сферах: отраслевые советы, единые стандарты ЦАОК, ученичество на производстве, лицензирование профессий, прогнозирование спроса на профессии, аккредитация учебных заведений ЦАОК, единый порядок сдачи тестов и признания результатов предыдущего образования и обучения.

Этот закон также закладывает правовую основу для деятельности Корпорации по профессиональной подготовке (КПП), которой руководят работодатели, и способствует государственно-частному партнерству в сфере ПО. Сейчас КПП владеет и руководит работой 10 специализированных институтов и 35 институтов профессионального образования на всей территории Иордании, которые в совокупности ежегодно принимают на учебу 10,000 человек. Из них одиннадцать являются специализированными центрами профессионального мастерства (в сфере туризма), а 31 – многопрофильными институтами. КПП предлагает программы подготовки и ученичества трех уровней квалификации – начального, среднего и высокого.⁹⁶ В структуре Министерства труда планируется создать департамент по государственно-частному партнерству в сфере ПО; он будет подчинен непосредственно Министру, а его функции будут определять специальное положение, утвержденное ВСПО.

Слабое влияние стратегического планирования и реформы законодательства на коллективное руководство ПО

Однако складывается ощущение, что вышеуказанные стратегии ПО и РЛР не имеют под собой единой основы для их реализации. Не удалось объединить усилия государства, социальных партнеров, отраслей местной промышленности и учебных заведений для удовлетворения дефицита квалифицированных кадров, испытываемого отраслями. Причиной этого является отсутствие эффективных механизмов коллективного руководства ПО, а также укоренившаяся традиция широко использовать работников-мигрантов. Диалог и взаимодействие государства с отраслями до настоящего времени преимущественно касались лишь разработки стратегических документов по РЛР.

Сверхцентрализация государственных структур оказывает очевидное влияние на то, как работает система ПО. Несмотря на централизацию, ПО и техническое образование осуществляются изолированно друг от друга, что не позволяет решить проблемы актуальности и качества образования, стоящие перед страной. В итоге социальные партнеры по-прежнему играют весьма скромную роль в коллективном руководстве системой ПО, планировании численности выпускников, разработке профессиональных стандартов и квалификаций и тестировании.⁹⁷ Неэффективность взаимодействия также привела к снижению качества рабочей силы в силу отсутствия профессиональных стандартов и квалификаций и невозможности применять их на производстве и в ходе подготовки кадров. Представляется что правительству следует обеспечить их разработку на основе полноценного участия отраслевых специалистов и их профессиональных организаций. Между государственными органами и социальными партнерами существует согласие о том, что нужно применять отраслевой подход, а не заниматься сразу всем национальным рынком труда.

⁹⁶<http://vtc.gov.jo/vtcar/#>

⁹⁷Jordan- VET Governance- ETF partner Country Profile. 2017

Коллективное руководство ПО на уровне отраслей и регионов

Стратегия РЛР на 2016-2025 гг. предусматривает создание отраслевых механизмов, обеспечивающих соответствие ПО приоритетам промышленности. Для этого предполагается создать отраслевые советы по профессиональной подготовке (ОСПП) – консультативные органы, работающие под руководством работодателей. Чтобы это произошло, нужно укрепить потенциал организаций частного сектора, в т.ч. торгово-промышленных палат, в сфере определения потребностей отраслей в кадрах и выработки рекомендаций для учебных заведений. В настоящее время никакого упорядоченного диалога и координации между государством и заинтересованными сторонами в отраслях и провинциях не происходит. Работодатели и работники в отраслях еще не создали органы, способные заниматься вопросами подготовки кадров на отраслевом уровне. В некоторых провинциях и особых экономических зонах государство осуществляет инициативы стимулирующие экономический рост и создание рабочих мест. Но эти инициативы не смогли объединить усилия государства, социальных партнеров, отраслей местной промышленности и учебных заведений и обеспечить потребности развивающихся отраслей в квалифицированных выпускниках. В то время как на национальном уровне структуры остаются централизованными, социальные партнеры обладают определенным опытом участия в проектах местного уровня, но у них нет опыта координации с органами власти на уровне провинций.⁹⁸ Возможности делегировать полномочия региональным и местным властям для обеспечения эффективного социального диалога и создания государственно-частных партнерств, в т.ч. с участием учебных заведений, остаются нереализованными. Этот потенциал можно использовать путем постепенной децентрализации системы ПО.

V.3 Коллективное руководство профессиональной подготовкой в Кыргызстане⁹⁹

Нормативно-правовая база

Закон Кыргызстана о государственно-частном партнерстве предусматривает широкий спектр сфер, где оно может иметь место. Однако, устанавливая законность таких партнерств, закон не требует их обязательного применения в тех или иных ситуациях. Это означает, что многие решения правительства могут быть в принципе приняты без каких-либо консультаций с социальными партнерами. Положения этого закона конкретно не затрагивают решения по вопросам РЛР и практически не влияют на коллективное руководство ПО. Они лишь предусматривают общую организационную форму «советов» для руководства партнерствами, которые считаются «консультативными» органами. Закон также не устанавливает обязанность государственных органов учитывать мнение социальных партнеров.¹⁰⁰ Закон «О социальном партнерстве в области трудовых отношений в Кыргызской Республике» создает правовую основу для взаимодействия между государством и социальными партнерами в вопросах труда. Однако закон не касается конкретно РЛР и на практике никогда не применялся в этой сфере.¹⁰¹

Национальный совет по профессиональной подготовке

Недавно созданный в Кыргызстане Национальный совет по профессиональной подготовке (НСПП) является единственным государственным органом высокого уровня, занимающимся вопросами подготовки кадров на уровне министерств.¹⁰² В его состав входят несколько министров, представители торгово-промышленной палаты, ряда крупных организаций работодателей и профсоюзов и т.д. Председателем НСПП является вице-премьер правительства. Совет отвечает за следующие функции:

- координация органов власти, работодателей, государственных и частных учебных заведений в ходе планирования и контроля профессиональной подготовки;
- выработка приоритетов в сфере профессиональной подготовки и предложений по реализации соответствующей политики;

⁹⁸Mapping vocational education and training governance in Jordan. ETF. 2014

⁹⁹По материалам национального доклада для проекта МОТ (автор: Болот Дыйканов).

¹⁰⁰Закон КР «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» от 22 февраля 2012 года, № 7 (в редакции Закона КР от 22 июня 2016 года, № 88), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203607?cl=ru-ru>

¹⁰¹Закон КР «О социальном партнерстве в области трудовых отношений в Кыргызской Республике» от 23 июля 2003 года, №154.

¹⁰²Постановление Правительства КР от 23 марта 2012 года. № 193.

- планирование и прогнозирование спроса на квалифицированные кадры и т.д.

Однако с даты создания НСПП состоялось всего лишь несколько заседаний, на которых не было принято никаких решений, реально влияющих на политику и стратегию ПО. Функции секретариата НСПП выполняет Агентство начального и среднего профессионального образования (АНСПО). Совет преимущественно занимается обменом информацией. Значительные возможности, заложенные в органе столь высокого уровня, не были реализованы. Председателем НСПП является вице-премьер правительства. Имея в своем составе членов в ранге министра, Совет должен бы выполнять не рекомендательные и координационные функции, а стать директивным органом, определяющим национальную политику ПО и принимающим стратегические решения. Такой орган должен иметь полномочия направлять другим министерствам запросы и предписания, а также вносить предложения в Парламент и правительство.

Роль социальных партнеров в разработке стратегии профессиональной подготовки

Правительство Кыргызстана утвердило национальную стратегию образования на период 2012-2020 гг., ответственность за реализацию которой возлагается на Министерство образования и науки (МОН). Так как эта стратегия затрагивает интересы всех заинтересованных групп, она должна была разрабатываться путем консультаций с участием социальных партнеров и утверждаться НСПП. Для работы над стратегией и ее компонентом, связанным с профессиональной подготовкой, МОН создало рабочую группу в составе представителей Агентства начального и среднего профессионального образования, самого министерства, учебных заведений, делового сообщества и экспертов. Некоторые стратегические инициативы в сфере образования и профессиональной подготовки были также проработаны в 2017 году в рамках рабочих комитетов при Национальном совете по устойчивому развитию. Однако, учитывая полномочия НСПП, можно считать что вышеуказанные функции могли быть в составе его постоянных функций.

Отраслевые советы по профессиональной подготовке

В 2012 году при НСПП было создано семь отраслевых советов в таких отраслях экономики, как сельское хозяйство, энергетика, туризм и сфера услуг, добыча полезных ископаемых, швейная промышленность, транспорт и строительство. По закону эти советы являются добровольными объединениями предприятий и физических лиц, созданными в целях координации усилий предприятий и организаций, и наделены консультативными и рекомендательными полномочиями. Предприятия, профсоюзы и учебные заведения назначают своих представителей в состав этих советов. При этом главная цель отраслевых советов – «оказывать содействие тому, чтобы работодатели были удовлетворены качеством рабочей силы» и т.д. Очевидно, что такая цель более свойственна организациям работодателей, и не предполагает партнерства с профсоюзами и практически никак не затрагивает разработку отраслевых стратегий профессиональной подготовки.

Отраслевым советам вменяется в обязанности:

- выявлять, какие знания и навыки нужны для формирования компетентностей;
- прогнозировать перспективный спрос на рабочую силу;
- координировать спрос и предложение квалифицированных кадров;
- разрабатывать меры в области непрерывного обучения;
- участвовать в разработке профессиональных стандартов и т.д.¹⁰³

Вышеуказанные функции требуют весьма значительных затрат в плане кадров, времени и средств в то время как отраслевые советы не финансируются из государственного бюджета. По этой причине советы не смогли добиться сколько-нибудь значительных результатов и практически не работают. За прошедшие 5 лет семь советов провели в совокупности всего 22 заседания.

Другие инициативы социальных партнеров в сфере профессиональной подготовки

Помимо вышеуказанных официальных руководящих органов, в Кыргызстане действуют и иные органы, созданные другими заинтересованными группами без согласования с государством. Так,

¹⁰³ Полномочия отраслевых советов установлены постановлением АНССО №1/235 от 04.11.2013.

торгово-промышленная палата создала систему независимой отраслевой оценки и сертификации. Предполагается также создать отраслевые центры по оценке, наделенные такими функциями, как разработка профессиональных спецификаций и инструментов оценки, что пересекается с кругом полномочий отраслевых советов. Координационный комитет, созданный на базе торгово-промышленной палаты, позволяет объединить усилия ряда государственных органов, крупных предприятий и организаций социальных партнеров в области независимой оценки и сертификации навыков. Этому комитету удалось образовать 35 органов по сертификации, осуществить подготовку специалистов по оценке квалификаций и выполнить другие мероприятия технического характера. Некоторые объединения малого бизнеса также активно создавали партнерства с отдельными учебными заведениями. Однако эти инициативы, осуществленные заинтересованными сторонами за пределами системы ПО, не были доведены до сведения НСПП и до сих пор не признаны этим высшим органом. Новые организации и процессы, связанные с независимой оценкой квалификаций, должны быть приведены в соответствие с национальной системой ПО и в конечном счете получить признание. Эта проблема говорит об отсутствии координации между центральными органами ПО и мероприятиями других заинтересованных групп. При отсутствии договоренности между органами ПО и вышеуказанными организациями, новые центры независимой оценки квалификаций будут работать в условиях риска того, что выдаваемые ими сертификаты не будут признаны официальными органами.

Необходимо также упорядочить процессы коллективного руководства профессиональной подготовкой на местном уровне с участием региональных органов власти и их департаментов образования, крупных работодателей на местах, региональных отделений торгово-промышленной палаты и Национальной конфедерации работодателей, объединений малого бизнеса и других заинтересованных сторон. Это позволит организовать диалог по выявлению потребностей в квалифицированных кадрах и выработки рекомендаций для ПО в регионах.

[V.4 Коллективное руководство профессиональной подготовкой в Российской Федерации](#)¹⁰⁴

Нормативно-правовая база социального диалога в сфере профессиональной подготовки

В Российской Федерации нет закона, требующего осуществлять коллективное руководство профессиональной подготовкой при участии органов власти различного уровня, социальных партнеров и других заинтересованных сторон. Однако во всех основных сферах представители работодателей, работников, общественных организаций и эксперты участвуют в работе органов власти различного уровня (федерального, отраслевого, регионального) на разных этапах выработки политики – от выявления проблем до определения способов их решения. Социальные партнеры участвуют в разработке политики, законодательства и контроле за их реализацией. Заинтересованные стороны участвуют в постоянных или временных консультативных органах и рабочих группах, создаваемых государством.

В ряде случаев национальное законодательство предусматривает обязательный учет мнения организаций работодателей и работников со стороны исполнительных органов. Как правило, представители работодателей, работников и другие заинтересованные стороны имеют право высказать свою позицию в ходе социального диалога. В соответствии с положениями Трудового кодекса была создана Национальная трехсторонняя комиссия по социальным и трудовым вопросам. Координаторы групп представителей работодателей и профсоюзов в составе Национальной комиссии участвуют в заседаниях правительства. При рассмотрении вопросов, изучаемых Национальной комиссией, ее позиция должна быть представлена до принятия правительством соответствующего решения. Кроме того, мнение Национальной комиссии докладывается на слушаниях в Государственной думе. Однако до настоящего времени ни один важный вопрос в отношении профессиональной подготовки не был включен в повестку дня Национальной комиссии. Главной задачей Национальной комиссии является разработка Генерального соглашения между профсоюзами, организациями работодателей и правительством Российской Федерации по вопросам труда, а также проведение консультаций между этими органами по вопросам, связанным с принятием нового законодательства. По действующему Генеральному соглашению важными

¹⁰⁴По материалам национального доклада для проекта МОТ (автор: Д-р. Федор Прокопов).

национальными приоритетами является коллективная разработка предложений по совершенствованию национальной системы квалификаций, повышению качества технического и профессионального образования и т.д.

В соответствии с Трудовым кодексом были также созданы трехсторонние комитеты по социальным и трудовым вопросам на региональном, отраслевом и местном уровне. В состав этих комитетов входят представители работодателей, профсоюзных организаций и государственных органов. Их цель – обеспечить диалог и координацию по вопросам труда. На предприятиях такие комитеты создаются для разработки коллективных договоров. Согласно требованиям Трудового кодекса, коллективные договоры могут предусматривать профессиональную подготовку и повышение квалификации работников. В принципе региональные трехсторонние соглашения могут содержать требования социальных партнеров в отношении функций профессионального образования и подготовки, включая анализ спроса на выпускников учебных заведений, обладающих соответствующей квалификацией, формирование регионального государственного заказа на прием в учебные заведения и т.д.

Национальный совет по профессиональным квалификациям

Значительное влияние на разработку национальных квалификаций оказало создание в 2014 году Национального совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям. В состав этого органа входят представители ряда министерств (в ранге министра), Российского союза промышленников и предпринимателей, других организаций работодателей, профсоюзных объединений и других заинтересованных сторон. Его председателем является Президент Российского союза промышленников и предпринимателей. Цель Совета – выработка рекомендаций по общим вопросам политики профессиональной подготовки и, в частности, политики в области квалификаций. Рабочие группы, создаваемые Советом, взаимодействуют с сотрудниками Министерства образования и науки в процессе разработки законодательства и нормативных актов, например, разработке федеральных образовательных стандартов, которые должны соотноситься с профессиональными. Аналогичным образом, закон о независимой оценке квалификаций разрабатывался совместно экспертами Совета и сотрудниками Министерства труда и социальной защиты. Роль этого многостороннего органа подкреплена законодательством, которое запрещает принимать проекты законов или нормативных актов, связанных с профессиональными и образовательными стандартами и национальными квалификациями, без одобрения Национального совета по профессиональным квалификациям.

Советы по квалификациям

Национальный совет по профессиональным квалификациям также принимает решения о создании Советов по квалификациям и определяет их полномочия. Некоторых из таких советов носят отраслевой характер (например, Совет по квалификациям финансового сектора), а другие связаны с определенными профессиями (например, Совет по квалификациям в области сварки). С 2014 года было создано около 30 советов. Это многосторонние органы, в составе которых преобладают представители работодателей. Они включают в себя также представителей профсоюзов, сотрудников министерств, работников профессионального образования, представителей предприятий, ВУЗов и т.д. Советы по квалификациям работают на принципах самофинансирования, получая государственные субсидии для выполнения определенных задач, касающихся прежде всего разработки профессиональных стандартов и квалификаций и инструментов их оценки. Национальный совет по профессиональным квалификациям распределяет между советами обязанности по разработке профессиональных стандартов. При некоторых советах созданы комитеты по мониторингу рынка труда, разработке профессиональных стандартов, применению этих стандартов в программах технического образования и т.д. Некоторые из таких советов (например, Совет по квалификациям в области машиностроения) участвуют в принятии решений о приеме учащихся на соответствующие отделения профессиональных учебных заведений. Например, Совет по квалификациям в области сварки разработал стандарты и квалификации для нескольких квалификаций в области сварки, провел анализ профессиональной структуры и определил профессии, которые, как ожидается, будут пользоваться повышенным спросом на рынке труда.¹⁰⁵

¹⁰⁵<http://spks.naks.ru/monitoring/>

Совет по квалификациям нефтегазовой отрасли разработал профессиональные стандарты и квалификации, участвовал в анализе спроса на профессии, составляющие специфику отрасли, а также в аккредитации программ технического образования.¹⁰⁶

На Советы по квалификациям возложена обязанность по созданию центров оценки квалификаций. Сейчас действует почти 150 таких центров, которые могут осуществлять оценку почти 1,000 квалификаций. Советы по квалификациям также участвуют в экспертизе образовательных стандартов, применяемых в программах профессионального образования, в целях повышения его соответствия профессиональным требованиям, предъявляемым на рынке труда. В 2017 году советы по квалификациям рассмотрели свыше 400 проектов образовательных стандартов в сфере высшего образования и свыше 230 в сфере профессионально-технического образования. Их представители участвуют в работе свыше 40 комитетов, разрабатывающих образовательные стандарты.

Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам

Другим органом высокого уровня, участвующим в процессах консультаций, координации и принятия решений между федеральными и региональными органами исполнительной власти, организациями социальных партнеров и научными учреждениями, является Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации. Его постоянными членами являются представители организаций работодателей и работников. Совет участвовал в рассмотрении и утверждении стратегических проектов профессиональной подготовки. В 2017 году он утвердил проект «Рабочие кадры для передовых технологий», цель которого – укрепить потенциал учреждений среднего профессионального образования по подготовке технических кадров в соответствии с новыми профессиональными стандартами и требованиями передовых технологий. Совет поручил Министерству образования и науки создать координационный центр профессионального образования по 50 передовым профессиям и специализациям уровня диплома техника. В состав членов этого центра вошли четыре представителя работодателей. Совет также утвердил национальную программу «цифровизации» экономики, которая предполагает широкий спектр мероприятий по подготовке кадров.

Вышесказанное говорит о том, что в России разработка профессиональных стандартов и оценка квалификаций является ключевой сферой диалога и координации между государством и широким кругом заинтересованных сторон на национальном, отраслевом и профессиональном уровне. На национальном уровне вне сферы этого диалога остаются, по всей видимости, лишь отдельные важные вопросы политики профессиональной подготовки. Коллективное руководство профессиональной подготовкой в регионах и областях остается неразвитым и потенциально имеет важное значение для анализа и предложения квалифицированной рабочей силы.

V.5 Коллективное руководство профессиональной подготовкой во Вьетнаме¹⁰⁷

Национальный совет по образованию и подготовке кадров

Председателем Национального совета по образованию и подготовке кадров Вьетнама является премьер-министр, а его заместителем – вице-премьер правительства. В 2016-21 гг. его состав предполагается расширить до 28 членов, из которых пять будут представлять государство, десять – систему высшего образования, два – научное сообщество, два – парламент, три – корпорации, два – профессиональные ассоциации (Вьетнамскую ассоциацию журналистов, Вьетнамскую ассоциацию развития образования и т.д.). Совет должен консультировать премьер-министра по таким вопросам, как реформа образования и профессиональной подготовки, реализация законодательства об образовании и Национальной рамки квалификаций, разработка стратегий и планов в сфере общего и профессионального образования. В число основных полномочий Совета также входит предложение инициатив в сфере научных исследований.¹⁰⁸ Работу Совета обеспечивают шесть подкомитетов,

¹⁰⁶<http://www.spkngk.ru/about/activity/monitoring/>

¹⁰⁷По материалам национального доклада для проекта МОТ (автор: Нгуен К. Вьет).

¹⁰⁸Постановление 337/QD-TTg о создании Национального совета по образованию и подготовке кадров на период 2016-2021 гг.

занимающихся такими вопросами, как профессиональное образование, непрерывное обучение, а также другими сферами образования. Министерство образования и профессиональной подготовки (МОПП) является для Совета постоянным органом и прежде, чем направлять ему свои предложения, обязано консультироваться с экспертами, деловым сообществом и компетентными организациями. Содействие постоянному органу в его работе оказывает созданная Министром образования администрация в составе одного штатного сотрудника.

Законодательные нормы об участии отраслей в профессиональной подготовке

Правительство подтвердило стратегическое значение подготовки кадров и абсолютную необходимость создания механизма, обеспечивающего связь предприятий с учебными заведениями.¹⁰⁹ Трудовой кодекс содержит главу «Ученичество, профессиональная подготовка и повышение квалификации», которая предусматривает следующие обязанности предприятий в этой области:

- (i) создание условий для получения работниками льготных кредитов на образование в целях оплаты курсов профессиональной подготовки;
- (ii) осуществление подготовки работников без отрыва от производства и создание для предприятий возможностей для включения соответствующих затрат в стоимость продукции и услуг;
- (iii) обеспечение определенным категориям уязвимых работников бесплатной профессиональной подготовки путем реализации проектов.

Законом о профессиональном образовании предусмотрено следующее:

- Общественно-политические, общественные и профессиональные организации обязаны в пределах своих полномочий участвовать наряду с государственными органами в разработке и надзоре за реализацией политики ПО, соответствующих стратегий и планов;
- Вьетнамская торгово-промышленная палата (ВТПП), деловые и профессиональные ассоциации вправе участвовать в процессах формулирования и оценки результатов работы национальной системы ПО.

Основная слабость системы подготовки кадров во Вьетнаме заключается в отсутствии производственной подготовки. Несмотря на вышеуказанные положения законодательства и признание проблемы дефицита кадров, работодатели по-прежнему практически не занимаются профессиональной подготовкой, а если и занимаются, то это преимущественно касается крупных и иностранных компаний. Предприятия активно не занимаются ученичеством, хотя оно упоминается в законодательстве о ПО. При том, что закон разрешает вычитать затраты на профессиональную подготовку из прибыли предприятий до уплаты налогов, это не привело к расширению их участия в профессиональной подготовке кадров.

Роль отраслевых и профессиональных ассоциаций

Отрасли промышленности по-прежнему не готовы участвовать в разработке отраслевой политики и стратегии профессиональной подготовки. Сейчас не существует ни одного отраслевого органа или отдельного органа работодателей и работников, наделенного такими полномочиями. Это объясняется, в частности, тем, что уполномоченные органы такого рода не упоминаются ни в одном директивном или нормативном документе. При этом существуют нормы, регулирующие создание национальных, региональных или местных деловых или профессиональных ассоциаций.¹¹⁰ Таких ассоциаций много и они в принципе могут представлять заинтересованные стороны в диалоге по вопросам профессиональной подготовки. Некоторые из них (например, Вьетнамская ассоциация ПО и общественных работ, Вьетнамская ассоциация университетов и колледжей) участвовали в разработке национальных профессиональных стандартов, политики и стратегий ПО. Некоторые из отраслевых ассоциаций – например, Вьетнамская ассоциация туризма и Ассоциация рыбноводческих хозяйств Кан Тхо – также принимали участие в разработке профессиональных стандартов. Обе ассоциации внесли вклад в разработку учебных программ и организовывали обучение работников соответствующих отраслей. Однако существует мнение, что правовые нормы, содержащиеся в

¹⁰⁹Стратегия развития людских ресурсов. Вьетнам. 2011-2020.

¹¹⁰Указ № 45/2010/ND-CP от 21 апреля 2010 г. «О создании, деятельности и руководстве ассоциаций».

соответствующем Указе и регулирующие деятельность профессиональных ассоциаций, нельзя считать достаточными.¹¹¹ Возможности участия профессиональных ассоциаций в социальном диалоге с государством в актуальных сферах, включая профессиональную подготовку, можно было бы расширить путем законодательного закрепления их функций и обязательств.¹¹² Фактически законопроект о профессиональных ассоциациях был разработан много лет назад, но так и не был одобрен.

Социальный диалог по разработке национальных профессиональных стандартов и оценке квалификаций

Правительство выступило с инициативой внедрить национальные профессиональные стандарты и соответствующую систему оценки квалификаций и сертификации. За эту работу отвечает Министерство труда и социального обеспечения (МТСО).¹¹³ Разработкой профессиональных стандартов занимаются министерства во взаимодействии с соответствующими органами и профессиональными ассоциациями. Группы профессий переданы в ведение профильных министерств и отраслей. Министерства создали примерно 190 комитетов по разработке профессиональных стандартов – по одному на каждую профессию. Состав этих комитетов регулируется правилом, согласно которому представителей министерства должно быть не больше половины, а остальных назначают работодатели, работники, соответствующие профессиональные организации, экспертное и научное сообщество. Сейчас профессиональные стандарты разработаны примерно для 190 профессий. К работе над каждым из них были привлечены в среднем 30 отраслевых экспертов, которые участвовали в профессиональном анализе, оценке и итоговом составлении стандартов для таких отраслей, как строительство, транспорт, промышленность и торговля, сельское хозяйство, туризм.

По Закону о занятости функции председателя комитета по разработке стандартов выполняют представители министерств и ведомств, которые обязаны направлять соответствующие проекты в МТСО в целях оценки и утверждения. В силу отсутствия совместных органов по профессиональной подготовке на уровне отраслей и крайней ограниченных полномочиях деловых и профессиональных ассоциаций, разработку профессиональных стандартов возглавляет правительство. Другим следствием незначительной роли отраслей в сфере профессиональной подготовки и оценки квалификаций является то, что национальные организации по оценке квалификаций (НОУОК), имеющие право тестировать и сертифицировать работников, отбираются управлением профессионального образования МТСО. Сейчас признаны 39 НОУОК, в ведении которых находятся 32 центра оценки квалификаций. Из-за отсутствия требований об обязательной сертификации тех или иных видов деятельности или профессий работодатели и работники по-прежнему мало участвуют в процессах оценки и сертификации. Единственным примером обязательной сертификации является занятость на предприятиях Национальной группы угольно-сырьевых отраслей (НГУСО). В целом, процесс разработки профессиональных стандартов и оценки квалификаций во Вьетнаме значительно отличается от того, как это происходит во многих других странах, где этими вопросами занимаются отраслевые органы.

Правительство Вьетнама признает, что для повышения качества профессиональной подготовки нужно развивать диалог и взаимодействие между министерствами и отраслями. В сфере разработки национальной политики и стратегий ПО ощущается дефицит информации, которую невозможно собрать без полноценного участия предприятий. Значительную пользу также могло бы принести взаимодействие между региональными и местными органами власти и заинтересованными сторонами в вопросах профессиональной подготовки и содействия занятости. Профессиональные и отраслевые ассоциации могут и должны больше заниматься этими проблемами. Продолжается дискуссия о создании отраслевых советов по профессиональной подготовке, полномочия которых могут включать разработку профессиональных стандартов в соответствующих отраслях.

¹¹¹Указ № 45/2010/ND-CP от 21 апреля 2010 г. «О создании, деятельности и руководстве ассоциаций».

¹¹² <http://www.vusta.vn/vi/news/Lien-hiep-hoi-1733/Nghi-dinh-45-2010-Thuc-tien-trien-khai-va-nhung-van-de-dat-ra-61323.html> 19/12/2017 15:32

¹¹³Циркулярное письмо № 56/2015/TT-BLDTBXH «Инструкции по разработке, оценке и публикации национальных профессиональных стандартов».

VI. ВЫВОДЫ

Сущность коллективного руководства состоит в согласовании интересов и полномочий различных государственных органов и широкого круга заинтересованных сторон, а также в принятии, на этой основе, решений по вопросам, представляющим взаимный интерес. Масштаб диалога в отношении профессиональной подготовки и расширения возможностей трудоустройства зависит от круга и характера вопросов, и состава сторон заинтересованных участвовать в координации и принятии решений. В настоящем докладе определены три уровня взаимодействия между заинтересованными сторонами, которое может принимать различные формы и приводить к созданию механизмов согласования различного типа.

Механизмы коллективного руководства национального уровня

Вопросы *общего характера*, имеющие национальное значение и затрагивающие законодательство о профессиональной подготовке и занятости, национальную политику и стратегии, инициативы по подготовке кадров в целях развития экспорта и т.д., а также технические вопросы, имеющие национальное значение и затрагивающие национальные системы квалификации. Это является предметом диалога и взаимодействия между соответствующими министерствами и профильными органами, национальными организациями работодателей и профсоюзными объединениями. В большинстве случаев (но не всегда) национальный диалог по вопросам профессиональной подготовки проходит в рамках национальных советов высокого уровня при участии представителей государства в ранге министра. В ряде стран было создано несколько таких советов – отдельно по вопросам начального профессионального образования и образования для взрослых. В других странах, в круг полномочий национальных советов входит как планирование рабочей силы, так и вопросы профессиональной подготовки. Есть примеры стран, в которых такие советы являются уполномоченными органами, созданными по закону, что дает им право принимать участие в заседаниях национальных парламентов и официально вносить в правительство свои заключения и предложения. Есть страны, где созданные национальные органы оказались недостаточно функциональными и не оказали влияния на профессиональную подготовку.

Координация между государством и заинтересованными сторонами на отраслевом уровне

Вопросы отраслевой профессиональной подготовки и занятости представляют актуальность, в основном, для предприятий и работников отдельных секторов и отраслей. Сила коллективного руководства отраслевого уровня зависит от того, в какой степени работодатели и профсоюзы могут и хотят участвовать в дискуссиях и координации мероприятий профессиональной подготовки кадров в рамках национальной стратегии экономического развития и РЛР. Все страны с различной степенью успеха содействуют диалогу в отношении профессиональной подготовки на отраслевом уровне. Проблемы диалога заинтересованных сторон в отраслях были разными в силу отраслевой специфики. Квалификации и системы их оценивания, например, в строительстве и химической отрасли, будут неизбежно отличаться друг от друга по той причине, что в последней занято большое количество специалистов, имеющих дипломы технического образования. Во многих случаях заинтересованные стороны в отраслях соглашались создать отраслевые советы по профессиональной подготовке, что подтверждало их долгосрочную заинтересованность в данной сфере. Однако успех функционирования отраслевых советов в значительной степени зависел от их финансовой обеспеченности. Заинтересованные стороны могут вступать в диалог друг с другом и осуществлять координацию вне зависимости от наличия или отсутствия таких советов или их финансового обеспечения в том случае, если координация ограничивается принятием решений по вопросам отраслевой политики профессиональной подготовки. Если же в полномочия советов входят технические мероприятия, такие как анализ спроса на квалифицированных выпускников, разработка профессиональных стандартов и квалификаций и т.д., то их финансовое обеспечение является необходимым условием. В некоторых промышленно развитых странах, финансированием отраслевых органов занимается государство, так как выполняемые ими функции – преимущественно технические – отвечают национальным интересам. Эта проблема, в частности, решалась путем установления договорных взаимоотношений между государством (в лице профильного министерства) и отраслевыми органами профессиональной подготовки. В этом случае отраслевые

органы должны в соответствии с требованиями формальных договоров оказывать государству определенные услуги – такие как сбор информации, разработка квалификаций, проведение консультаций с предприятиями и т.д. Более оптимальной представляется модель, при которой часть бюджета отраслевых советов формируется за счет взносов предприятий, так как это заставляет советы действовать также в интересах работодателей и профсоюзов. Создание отраслевых фондов профессиональной подготовки в тесном взаимодействии с государственными органами позволило в ряде стран значительно повысить компетентность отраслевой рабочей силы.

Региональный и местный уровень

Разработка и согласование региональной (местной) политики экономического развития и РЛР, выявление текущего спроса на квалифицированные кадры и мониторинг риска несоответствия квалификаций выпускников потребностям рынка труда – такими вопросами должны заниматься региональные органы власти, объединения работодателей и работников, местные профессиональные ассоциации, сообщества и соответствующие учебные заведения. В некоторых промышленно развитых странах, государственные органы и социальные партнеры эффективно взаимодействуют друг с другом на региональном и местном уровне. Развитие регионального коллективного руководства в сфере содействия занятости и профессиональной подготовки зависит от степени децентрализации государственной власти. В странах с высокой централизацией систем профессиональной подготовки учреждения ПО подчинены напрямую министерствам, что не позволяет внедрить местные механизмы коллективного руководства профессиональной подготовкой и содействия трудоустройству. Это препятствует обмену информацией, координации и совместным действиям местных органов власти и заинтересованных сторон в сфере оценки спроса на квалифицированные кадры и планировании приема учащихся в учебные заведения в зависимости от потребностей региона. Однако такая координация является единственным способом снизить риск несоответствия квалификаций выпускников региональным потребностям и улучшить возможности их трудоустройства.

Наконец, зрелые системы коллективного руководства профессиональной подготовкой имеют в своем составе многосторонние руководящие органы (например, Советы) на всех уровнях. Эти органы взаимодействуют с профильными министерствами, учреждениями и системами ПО в процессе сбора информации, разработки стратегических планов, выработки согласованных предложений и содействия реализации политики занятости и РЛР в отраслях и регионах. Однако советы и комитеты по руководству профессиональной подготовкой не могут заменить собой министерства, специализированные ведомства и учреждения профессионального образования, которые несут ответственность за исполнение соответствующей политики.

ЛИТЕРАТУРА

Документы МОТ и ЮНЕСКО

1. Конвенция МОТ 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87);
2. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Женева, 2008;
3. Рекомендация МОТ 2004 года о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение (№ 195);
4. Заключения МКТ о профессиональных навыках, способствующих росту производительности, занятости и развитию, МОТ 2008;
5. Рекомендация ЮНЕСКО о техническом и профессиональном образовании и подготовке. 2015.

Публикации и доклады

6. Bridgford J. Trade union involvement in skills development: an international review. ILO. 2017
7. Draft strategy for discussion 2010 – 2030. Human Resource Development South Africa (HRDSA).
8. Good Multilevel Governance for Vocational Education and Training. ETF, 2013.
9. Graham J., B. Amos and T. Plumptre: Principles for Good Governance in the 21st Century . Policy Brief No.15. The Institute on Governance (IOG). Canada. 2003
10. Gasskov. V.: Government interventions in private financing of training. ILO, 2001Gasskov, V. Eds. Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM. ILO. Geneva, 2006
11. Gasskov. V: National Human Resource Development Fund (NHRDF), Bangladesh: Policy Challenges and International Experience of Training Funds. ILO, Dhaka. March 2016
12. Guide méthodologique à usage des CPNE. 2012
(<http://www.fpspp.org/portail/resource/filecenter/document/042-00001c-021/>)
13. Graham J., B.Amos and T. Plumptre: Principles for Good Governance in the 21st Century . Policy Brief No.15. The Institute on Governance (IOG). Canada. 2003
14. Houle C.: Governing Boards: Their Nature and Nurture. Jossey -Bass. 1997
15. Ireland’s national skills strategy 2025. Department of Education and Skills. Ireland 2016
(www.regionalskills.ie)
16. Johansson R. A. Review of National Training Funds. SP Discussion paper 0922. 2009
17. Lempinen, P. Sector skills councils. What? Why? How? Contributing to better VET relevance to the labour market needs. ETF.2013
18. Lempinen, P. Social partners in VET. Position paper. ETF. 2012
19. Mapping vocational education and training governance in Jordan. GEMM Governance for employability in the Mediterranean. ETF.2014
20. Meer.M. van der r and A. van der Meijden: Sectoral training and education funds in the Netherlands – a case of institutional innovation? ILERA-conference, Amsterdam. June 2013.
21. National agreement for skills and workforce development. Council of Australian Governments. 2008
22. NSA. PPP presentation to the Parliamentary Portfolio Committee (MHET). RSA. 02 November 2011
23. Payback clauses in Europe: supporting company investment in training. Final report. Luxembourg. 2012;
24. Pembangunan Sumber Manusia Berhad Act. 2001. Laws of Malaysia Act 612
25. Skills Governance in the EU Member States. Synthesis Report for the EEPO. European Employment Policy Observatory. 2015
26. Sector Councils on Employment and Skills at EU level: Country reports. ECORYS. Rotterdam. 2010
27. Sector Councils on Employment and Skills at EU level: A study into their feasibility and potential impact. ECORYS. Rotterdam. 2010
28. Sectoral training funds in Europe. Cedefop Panorama series; 156. 2008;
29. Services SETA. Annual Report. South Africa. 2014/2015

30. Schedule standard constitution regulations as contemplated in Section 13(1) of the Skills Development Act, 26 Of 2011) of Sector Education and Training Authority. Government Gazette, 11 May 2012
31. Skill needs anticipation: Systems and approaches. Analysis of stakeholder survey on skill needs assessment and anticipation. ILO. Geneva, 2017.
32. Strengthening inter-ministerial coordination on TVET and skills. ILO.UNESCO. Cambridge Education. September 2017.
33. The national workforce development strategy. Commonwealth of Australia. 2013
34. The power of consultation. The Dutch consultative economy explained. 2015. (www.ser.nl/en/)
35. The Senate Education, Employment and Workplace Relations References Committee. Industry Skills Councils. Report. Australia. 2011
(http://www.aph.gov.au/Senate/committee/eet_ctte/industry_skills_councils/)
36. Vocational education and training in Europe. Netherlands. Report. CEDEFOP.2016

Интернет-сайты

37. <https://www.education.ie> (дата просмотра: 9.01.18)
38. <http://hrdcsa.org.za>
39. <http://www.ivet.com.au/a/183.html> (дата просмотра 03.01.2018)
40. <https://docs.education.gov.au/node/46101> (дата просмотра: 03.01.18)
41. <https://www.education.ie> (дата просмотра: 9.01.18)
42. <http://www.ivet.com.au/a/35.html> (дата просмотра: 04.01.18)
43. <https://www.engineersaustralia.org.au/> (дата просмотра: 02.01.2018)