

Галузеві ради як інституційний механізм політики щодо професійних кваліфікацій

Sectoral Councils as an Institutional Mechanism for Policy on Professional Qualifications

Тетяна Семигіна¹

Tetyana Semigina

¹ National Qualification Agency

1 Solomianska, Kyiv, 03035, Ukraine

DOI: 10.22178/pos.77-14

JEL Classification: I39

Received 28.11.2021

Accepted 28.12.2021

Published online 31.12.2021

Corresponding Author:

Semigina.tv@socosvita.kiev.ua

© 2021 The Author. This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License 

Анотація. Трансформації ринку праці та освіти зумовлюють зміни у національній системі професійних кваліфікацій, зокрема, пошуку нових інституційних механізмів публічної політики щодо кваліфікацій. У статті – на основі аналізу відповідної нормативно-правової бази та власних рефлексій – розглянуто діяльність галузевих (галузево-професійних) рад, які регулюють професійні кваліфікації та професійні стандарти, та слугують інституційною основою узгодження інтересів різних стейкхолдерів політики щодо кваліфікацій.

Встановлено відмінності у регулюванні діяльності галузевих рад у країнах ЄС та в Україні. У більшості європейських країн галузеві ради, які займаються розробленням професійних стандартів та аналізом потреб у професійних кваліфікаціях, діють при центральному органі виконавчої влади, який відповідає за освітню політику, або при центральному органі, який адмініструє питання професійних кваліфікацій та координує діяльність галузевих рад. Ці ради мають виразну структуру та державне фінансування. В Україні галузеві ради створюються організаціями роботодавців, не мають виразного правового унормування та державного фінансування (по суті є самоврядними та саморегульованими). Водночас галузеві ради відіграють важливу роль у розробленні професійних стандартів як вимог до компетентностей працівників (80% затверджених професійних стандартів в Україні було розроблено галузевими радами).

Надано оцінку законодавчим ініціативам щодо галузевих рад із розроблення професійних стандартів, які покликані зберегти самоврядний характер рад і надати їм надзвичайно широкі повноваження в сфері професійних кваліфікацій. Запропоновано авторське бачення функціонування галузевих рад з питань розвитку професійних кваліфікацій як колегіальних органів при Національному агентстві кваліфікацій, які – на основі принципів соціального партнерства – включають представників різних суб'єктів політики щодо кваліфікацій. Це дасть змогу розширити інституційний механізм політики щодо професійних кваліфікацій.

Ключові слова: галузева рада, політика щодо кваліфікацій, професійний стандарт, Національне агентство кваліфікацій.

Abstract. Transformations of the labour market and education have led to changes in the national system of professional qualifications, in particular, the search for new institutional mechanisms for public policy on qualifications. Based on the analysis of the relevant legal framework and own reflections, the article considers the activities of sectoral (sectoral-professional) councils that regulate professional qualifications and standards and serve as an institutional basis for reconciling the interests of various stakeholders in qualifications policy.

Differences in the regulation of sectoral councils in the EU and Ukraine have been identified. In most European countries, sectoral councils, which develop professional standards and analyze the needs for professional qualifications, operate under a

central executive body responsible for education policy or the main body that administers professional qualifications and coordinates sectoral councils. These councils have a clear structure and state funding. In Ukraine, branch councils are created by employers' organizations that do not have clear legal regulations and state funding (they are essentially self-governing and self-regulatory). At the same time, sectoral councils play an essential role in developing professional standards as requirements for the competence of employees (80% of approved professional standards in Ukraine were developed by sectoral councils).

Legislative initiatives on sectoral councils to develop professional standards, which are designed to preserve the self-governing nature of councils and give them vast powers in the field of professional qualifications, are assessed. The author's vision of the functioning of sectoral councils for the development of professional qualifications as collegial bodies of the National Qualifications Agency, which are based on the principles of social partnership, includes representatives of various subjects of qualifications policy. This will allow expanding the institutional policy mechanism for professional qualifications.

Key words: branch council; qualifications policy; professional standard; National Qualifications Agency.

ВСТУП

Нові технології вимагають швидких змін та навчання в нових сферах роботи. Науковці [2; 4; 13; 14] наголошують, що зміни формують суспільні запити на деталізовані описи професій (професійні стандарти) та систематизацію цих описів у класифікаторах, базах даних, які дають змогу оновлення відповідно до потреб ринку праці. Динамічність сучасного ринку праці та трансформації освітньої парадигми, поширення неформальної освіти зумовлюють модифікацію політики щодо професійних кваліфікацій, впровадження інституційних інновацій у національній системі кваліфікацій [10].

Ця розвідка – на основі аналізу відповідної нормативно-правової бази та власних рефлексій авторки, набутих під час відвідування різних країн ЄС, – має на меті розглянути діяльність галузевих (галузево-професійних) рад, які регулюють професійні кваліфікації та професійні стандарти, та слугують інституційною основою узгодження інтересів різних стейкхолдерів політики щодо кваліфікацій.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

За критеріями Європейського Союзу галузева (міжгалузева) рада: (1) охоплює конкретний сектор економіки (міжгалузева рада – декілька секторів); (2) займається аналізом потенційного розвитку ринку праці та професійних (кваліфікаційних) вимог з метою сприяння

розробці відповідної політики; (3) виконує вище перераховані завдання шляхом проведення аналізу розвитку ринку праці в межах сектора; (4) функціонує як платформа, на якій взаємодіє декілька ключових партнерів – держоргани, об'єднання роботодавців та профспілок, заклади освіти та наукові установи тощо; (5) має виразну управлінську структуру та працює на постійній основі; (6) може виконувати свої повноваження як на національному, так і на регіональному рівнях [3].

У більшості європейських країн галузеві ради, які займаються розробленням професійних стандартів та аналізом потреб у професійних кваліфікаціях, діють при центральному органі виконавчої влади, який відповідає за освітню політику, або при центральному органі, який адмініструє питання професійних кваліфікацій та координує діяльність галузевих рад. Діяльність таких рад унормована відповідним законодавством, здебільшого законодавством про зайнятість; склад рад, як правило, затверджується міністром освіти і віддзеркалює багатосуб'єктність політики щодо кваліфікацій; членів ради призначають на три- або чотирирічний термін; діяльність рад фінансується державою [12; 15-18].

В Україні діяльність галузевих рад, як і всієї системи кваліфікацій, не можна вважати належним чином інституціоналізованою.

Закон України «Про освіту» (2017 р.) [7] визначає, що професійні стандарти, тобто затверджені в установленому порядку вимоги

до компетентностей працівників, що слугують основою для формування професійних кваліфікацій і повинні братися до уваги при розробленні освітніх стандартів, можуть розроблятися роботодавцями, їх організаціями та об'єднаннями, органами державної влади, науковими установами, галузевими радами, громадськими об'єднаннями, іншими зацікавленими суб'єктами. Порядок розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів, схвалений рішенням Кабінету Міністрів України, підтверджує право галузевих (міжгалузевих) рад займатися розробкою професійних стандартів [6]. Проте ані в згаданих нормативно-правових актах, ані в інших документах не визначаються статус, повноваження, права та обов'язки таких рад,

принципи їхньої діяльності та механізми функціонування. Галузеві ради почасти не мають статусу юридичної особи, їхня діяльність не унормована. Створюють вони, зазвичай, організаціями роботодавців.

Водночас галузеві мають можливість впливати на професійні кваліфікації, про що свідчить кількість розроблених такими радами професійних стандартів (таблиця 1), які пройшли офіційне затвердження Мінекономіки (до 2020 р. – Мінсоцполітики): зі 182 професійних стандартів, затверджених станом на 15 грудня 2021 р., 145 (майже 80%) розроблено радами, які вважають себе галузевими [1].

Таблиця 1 – Розроблення професійних стандартів галузевими радами на 15.12.2021 р. (складено за [1])

Назва галузевої ради	Кількість профстандартів, розроблених радою, які були затверджені	Приклади профстандартів (назва професії)
Галузева рада з розробки професійних стандартів і стратегії розвитку професійних кваліфікацій Всеукраїнського об'єднання обласних організацій роботодавців підприємств металургійного комплексу «Федерація металургів України»	68	Агломератник Газівник доменної печі Газорізальник
Галузева рада при організації роботодавців "Галузеве об'єднання" підприємств залізничного транспорту "Федерація залізничників України" з розробки професійних стандартів та професійних кваліфікацій у залізничній галузі та Акціонерне товариство "Українська залізниця"	35	Агент комерційний Електромонтер контактної мережі Машиніст електровоза
Галузева Рада з розробки професійних стандартів та професійних кваліфікацій в електроенергетичному комплексі при Всеукраїнському об'єднанні організацій роботодавців «Федерація роботодавців паливно-енергетичного комплексу України»	26	Апаратник з приготування хімреагентів Електромонтер з випробувань та вимірювань
Галузева Рада з розробки професійних стандартів та професійних кваліфікацій у вугільно-промисловому комплексі при Всеукраїнському об'єднанні організацій роботодавців «Федерація роботодавців паливно-енергетичного комплексу України»	12	Гірник Лампівник Машиніст електровоза
Галузева рада при інноваційному аерокосмічному кластері "Мехатроніка" з розроблення та розвитку системи професійних кваліфікацій та професійних стандартів у аерокосмічній галузі	3	Інженер з підготовки виробництва авіаційної та ракетно-космічної техніки
Рада Всеукраїнської федерації роботодавців в сфері туризму України	1	Майстер ресторанного обслуговування

У законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфіка-

цій» (у версії, підготовленій 30.11.2021 р. до другого читання) [9] зроблено спробу унормувати діяльність галузевих рад шляхом вне-

сення змін до Закону України «Про освіту» і встановити, що «Галузева рада з розроблення професійних стандартів є робочим органом, що утворюється за галузевою ознакою з метою розроблення професійних стандартів». Хоча визначення ради видається досить вузьким, їхні функції окреслені значно ширше, аніж просто розроблення стандартів. До завдань галузевої ради з розроблення професійних стандартів, за бачення розробників законопроекту, має належати: «організація, координація або безпосереднє розроблення професійних стандартів; участь у розробленні стандартів освіти; участь у розробленні стандартів та інструментів оцінювання кваліфікацій і результатів навчання; аналіз і прогнозування розвитку професійних та часткових професійних кваліфікацій на галузевому чи міжгалузевому ринку праці; проведення моніторингових досліджень та розроблення середньострокових прогнозів потреби певного виду економічної діяльності у кадрах в розрізі професійних та часткових професійних кваліфікацій». І хоча галузева рада «може здійснювати свою діяльність зі статусом юридичної особи або без такого», їй пропонують надати доволі широкі права, а саме: «створювати кваліфікаційні центри; брати участь у розробленні стандартів освіти; ініціювати обґрунтовані зміни до професійних стандартів та стандартів освіти; взаємодіяти із закладами освіти, іншими суб'єктами освітньої діяльності у питаннях освітніх і професійних та часткових професійних кваліфікацій; брати участь у розробленні освітніх програм або проводити їх незалежну експертизу». При цьому в законопроекті задекларовано принцип самоврядності та саморегульованості цих рад, їхньої непідконтрольності і незалежності від держави: «Склад галузевої ради з розроблення професійних стандартів формується та затверджується її засновником (засновниками). Фінансування діяльності галузевих рад з розроблення професійних стандартів здійснюється за рахунок коштів їх засновників та з інших джерел, не заборонених законом». У проекті законодавчого акту привертає увагу нечіткість цих норм і невизначеність «робочим органом» якого органу/установи є галузева рада.

Попри невизначеність статусу та повноважень галузевих рад з питань професійних кваліфікацій в Україні наявний досвід унормування діяльності різного роду галузевих

рад. Так, галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти мають виразне регулювання (права, обов'язки, принципи формування) і фінансову підтримку [5].

Діяльність регіональних рад підприємців, зокрема, й галузевих регіональних рад підприємців, регулюється відповідною постановою уряду. Організаційно-інформаційне забезпечення роботи рад здійснюють відповідні обласні держадміністрації [8].

Ключовим суб'єктом національної системи кваліфікацій в Україні є зараз Національне агентство кваліфікацій, яке повинно координувати розроблення професійних стандартів, здійснювати перевірку проектів професійних стандартів, забезпечувати зв'язок між професійними та освітніми стандартами, впроваджувати механізми визнання неформальної освіти на основі перевірки відповідності наявних компетентностей вимогам професійного стандарту тощо [10; 11]. Така діяльність потребує серйозної експертної та консультативної підтримки, яку можуть забезпечити галузеві (секторальні) ради, сформовані за принципом соціального партнерства.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

З огляду на критерії ЄС щодо галузевих рад та практику європейських країн в імplementації політики стосовно національної системи кваліфікацій доцільно було запропонувати розробити та затвердити юридично визначений механізм діяльності галузевих рад. Це дасть їм змогу не тільки де-факто, а й де-юре стати інституційним механізмом публічної політики щодо професійних кваліфікацій. На авторський погляд, галузева (секторальна) рада з питань розвитку професійних кваліфікацій мала б бути колективним консультативним органом Національного агентства кваліфікацій, який сприяє забезпеченню розвитку людського потенціалу відповідно до потреб ринку праці у галузі (ці галузі або сектори мають бути визначені відповідно до міжнародної практики). Інші складові авторської позиції:

- галузеві ради мають формуватися у складі від 9 до 15 членів на строк не більше як три роки з представників об'єднань організацій роботодавців, підприємств галузі, професійних спілок, органів виконавчої влади та міс-

цевого самоврядування, закладів освіти, громадських організацій, зацікавлених осіб;

- порядок формування галузевих рад та положення про них можуть затверджуватися Національним агентством кваліфікацій;

- галузеві ради можуть брати участь у: підготовці пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів у сфері професійних кваліфікацій; аналізі потреб у професійних кваліфікаціях; формуванні галузевих рамок кваліфікацій; розробленні професійних стандартів та експертизі проектів таких стандартів; наданні рекомендації щодо необхідності змін у стандартах освіти з метою гармонізації

освітніх та професійних стандартів; розв'язанні спірних питань у сфері професійних кваліфікацій тощо.

- для виконання своїх завдань галузеві ради з питань розвитку професійних кваліфікацій можуть створювати робочі групи, до яких також можуть входити експерти, які не є членами галузевої ради;

- з членами рад можуть укладатися цивільно-правові договори; фінансування діяльності галузевих рад може відбуватися у межах кошторису Національного агентства кваліфікацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. National Qualifications Agency. (2021). *Vidomosti pro profesiyini standarty* [Information on professional standards]. Retrieved from <https://register.nqf.gov.ua/profstandarts> (in Ukrainian) [Національне агентство кваліфікацій. (2021). *Відомості про професійні стандарти*. URL: <https://register.nqf.gov.ua/profstandarts>].
2. Kvasha, O. (2018). Rynok pratsi v Ukrayini: analiz suchasnoho stanu ta perspektyvy rozvytku [Labor market in Ukraine: analysis of the current state and prospects.]. *Visnyk Mykolayivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. O. Sukhomlyns'koho*, 22, 1074–1079 (in Ukrainian) [Кваша, О. (2018). Ринок праці в Україні: аналіз сучасного стану та перспективи розвитку. *Вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського*, 22, 1074–1079].
3. Mel'nyk, S. (2017). *Svitova praktyka shchodo diyal'nosti haluzevykh rad z pytan' zaynyatosti ta pidhotovky pratsivnykiv* [World practice on the activities of sectoral councils on employment and training]. Retrieved from <https://bit.ly/3HcIHVB> (in Ukrainian) [Мельник, С. (2017). *Світова практика щодо діяльності галузевих рад з питань зайнятості та підготовки працівників*. URL: <https://bit.ly/3HcIHVB>].
4. Pyshchulina, O. (2018). *Tsyfrova ekonomika: trendy, ryzyky ta sotsial'ni determinanty* [Digital economy: trends, risks and social determinants]. Kyiv: Zapovit (in Ukrainian) [Пищуліна, О. (2018). *Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти*. Київ: Заповіт].
5. National Agency for Quality Assurance in Higher Education. (2019). *Polozhennya pro haluzevi ekspertni rady Natsional'noho ahent-stva iz zabezpechennya yakosti vyshchoyi osvity* [Regulations on sectoral expert councils of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education]. Retrieved from <https://bit.ly/32qgQIP> (in Ukrainian) [Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. (2019). *Положення про галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти*. URL: <https://bit.ly/32qgQIP>].
6. Pro vnesennya zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 31 travnya 2017 No 373 [On amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 31 May 2017 No 373] (Ukraine), 11.10.2021, No 1063. Retrieved November 1, 2021, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2021-%D0%BF#Text> (in Ukrainian) [Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 № 373 (Україна), 11.10.2021, № 1063. Актуально на 01.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2021-%D0%BF#Text>].

7. Pro osvitu [On Education] (Ukraine), 05.09.2017, No 2145-19. Retrieved November 1, 2021, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (in Ukrainian)
[Про освіту (Україна), 05.09.2017, № 2145-19. Актуально на 01.11.2021. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>].
8. Pro utvorennya rehional'nykh rad pidpryyemtsiv v Avtonomniy Respublitsi Krym, oblastiakh, mm. Kyievi ta Sevastopoli [About formation of regional councils of businessmen in the Autonomous Republic of Crimea, areas, mm. Kyiv and Sevastopol] (Ukraine), 18.05.2011, No N 526. Retrieved November 1, 2021, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2011-%D0%BF#Text> (in Ukrainian)
[Про утворення регіональних рад підприємців в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі (Україна), 18.05.2011, № 526. Актуально на 01.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2011-%D0%BF#Text>].
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2021). *Proyekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo funktsionuvannya natsional'noyi systemy kvalifikatsiy* [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Functioning of the National Qualifications System]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4147&skl=10 (in Ukrainian)
[Верховна Рада України. (2021). *Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфікацій*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4147&skl=10].
10. Semigina, T. (Ed.). (2021). *Profesiyni kvalifikatsiyi i sotsial'na robota: Antologiya* [Professional qualifications and social work: Anthology]. Kyiv: Akademiya pratsi, sotsial'nykh vidnosyn i turyzmu (in Ukrainian)
[Семигіна, Т. (Ред.). (2021). *Професійні кваліфікації і соціальна робота: Антологія*. Київ: Академія праці, соціальних відносин і туризму].
11. Semigina, T., & Balanyuk, Y. (2020). Rozvytok v Ukrayini mekhanizmiv derzhavnoho rehulyuvannya systemy profesiynykh kvalifikatsiy [Development in Ukraine of mechanisms of state regulation of the system of professional qualifications]. In *The system of public administration in the context of decentralization of power* (pp. 129–146). Riga: Baltija Publishing (in Ukrainian)
[Семигіна, Т., & Баланюк, Ю. (2020). Розвиток в Україні механізмів державного регулювання системи професійних кваліфікацій. В *The system of public administration in the context of decentralization of power* (с. 129–146). Riga: Baltija Publishing].
12. Semigina, T. (2020). Yevropeys'ka praktyka pidtverdzhennya profesiynykh kvalifikatsiy na osnovi neformal'noyi osvity [European practice of validation of professional qualifications on the basis of non-formal education]. *Naukovyy visnyk Pivdennoukrayins'koho natsional'noho pedahohichnoho universytetu imeni K. D. Ushyns'koho*, 3(132), 57–65 (in Ukrainian)
[Семигіна, Т. (2020). Європейська практика підтвердження професійних кваліфікацій на основі неформальної освіти. *Науковий вісник Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К. Д. Ушинського*, 3(132), 57–65].
13. Semigina, T. (2021). Yevropeys'ki instrumenty dlya natsional'noyi systemy kvalifikatsiy [European instruments for the national qualifications system]. In *Public administration: European development strategies : conference proceedings* (pp. 128–132). Venice: Baltija Publishing (in Ukrainian)
[Семигіна, Т. (2021). Європейські інструменти для національної системи кваліфікацій. В *Public administration: European development strategies* (с. 128–132). Venice: Baltija Publishing].
14. Petrova, I., & Bliznyuk, V. (Eds.). (2018). *Ukrayins'kyi rynek pratsi: imperatyvy ta mozhlyvosti zmin* [Ukrainian labor market: imperatives and opportunities for change]. Kyiv: In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrayiny (in Ukrainian)

[Петрова, І., & Близнюк, В. (Ред.). (2018). *Український ринок праці: імперативи та можливості змін*. Київ: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України].

15. Croatian Qualifications Framework. (2021). *About Sectoral Councils*. Retrieved from <http://www.kvalifikacije.hr/index.php/en/sectoral-councils/about-sectoral-councils> (in Ukrainian)
16. European Commission, European Education and Culture Executive Agency. (2021). *Adult education and training in Europe: building inclusive pathways to skills and qualifications*. Luxemburg: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
17. Kerem, K. (2021). *Estonian Qualifications Authority and Register of Occupational Qualifications*. Retrieved from https://meyda.education.gov.il/files/InternationalRelations/NQF/Estonian_QA.pdf
18. European Training Foundation. (2021). *National Qualifications Framework – North Macedonia*. Retrieved from <https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/document/North%20Macedonia.pdf>