



Международная
организация
труда

Национальные системы квалификационных стандартов: внедрение и результаты

Отчет об исследовании, проведенном в 16 странах



Стефани Аллэ

**Департамент по
профессиональным
навыкам и возможностям
трудоустройства**

Международное
бюро труда

Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии



Международная
организация
труда

2011

**Национальные системы квалификационных стандартов:
внедрение и результаты
Отчет об исследовании, проведенном в 16 странах**

Стефани Аллэ

Департамент по
профессиональным
навыкам и возможностям
трудоустройства

© Международная организация труда, 2011
Первое издание 2010

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее, краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org

ILO Cataloguing in Publication Data

Стефани Аллэ

Национальные системы квалификационных стандартов: внедрение и результаты. Отчет об исследовании, проведенном в 16 странах / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии; Департамент по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства. – Москва: МОТ, 2011.

142 с.

ISBN 9789224241192 (print); 9789224241208 (web pdf)

Также опубликовано на английском языке: *The implementation and impact of national qualifications frameworks: report of a study in 16 countries / Stephanie Allais ; International Labour Office, Skills and Employability Department. – Geneva: ILO, 2010. 137 p.*

ISBN 9789221241195; 9789221241201 (web pdf)

ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office of Eastern Europe and Central Asia;
International Labour Office; Skills and Employability Dept

occupational qualification / skill certification / equivalence of certificates / vocational education /
vocational training / developed countries / developing countries

13.02.2

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. По этому же адресу можно получить бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий, в том числе по электронной почте (pubvente@ilo.org).

Посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России

Предисловие

Настоящая работа представляет собой отчет о результатах международного исследовательского проекта, реализованного Департаментом по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства МОТ и посвященного Национальным системам квалификационных стандартов (НСКС), их применению и результатам внедрения. Целью исследования являлся сбор эмпирических данных и анализ опыта разных стран с целью разработки рекомендаций относительно того, нужна ли им национальная система квалификационных стандартов, и, при наличии заинтересованности, относительно порядка внедрения такой системы квалификаций в качестве элемента стратегии достижения более масштабных задач в сфере развития профессиональных навыков и обеспечения занятости.

Система квалификационных стандартов призвана обеспечить более ясное понимание квалификаций (ученые степени, аттестаты, признание результатов практической подготовки и функциональных возможностей), а также той информации, которую они несут для работодателя в отношении компетентности потенциальных работников. Эти системы также призваны указать на взаимосвязи между квалификациями, позволяющие сочетать их и тем самым обеспечивать координацию различных элементов систем образования.

Актуальность НСКС в качестве предмета исследования обусловлена тем, что в настоящее время около ста стран мира в той или иной степени принимают участие в разработке и внедрении таких систем. Вне зависимости от основного направления прилагаемых ими усилий, будь то повышение значимости и степени гибкости программ образования и подготовки, упрощение порядка признания предыдущего обучения, оптимизация процессов непрерывного обучения, повышение степени прозрачности квалификационных систем, создание возможностей для накопления и пересчета баллов либо разработка систем обеспечения качества, государственные органы все чаще обращаются к системам квалификационных стандартов как к инструменту экономических и политических реформ. В отдельных случаях созданию национальных систем способствует появление региональных систем (таких как Европейская система квалификационных стандартов). В некоторых случаях внедрение НСКС осуществляется при широкой поддержке международных организаций. Зачастую оно сопровождается выделением финансовой помощи и даже предоставлением займов.

Несмотря на растущий международный интерес, реальные процессы разработки и внедрения НСКС на рынке труда, равно как результаты их использования, крайне редко становятся объектом эмпирических исследований. Предлагаемый сравнительный анализ внедрения и влияния систем квалификационных стандартов, основанный на данных из разных стран мира, представляет собой важный шаг, направленный на устранение отмеченного пробела.

Кроме того, необходимо рассматривать НСКС в перспективе, ведь внедрением НСКС дело не ограничивается: НСКС представляют собой инструмент или метод оптимизации систем развития профессиональных навыков, который необходимо применять в сочетании с другими средствами. В Рекомендации МОТ 2004 года о развитии людских ресурсов (№ 195) НСКС упоминаются как средство обеспечения признания и сертификации навыков в контексте всеобъемлющей стратегии разработки информационных систем для рынков труда, улучшения качества работы поставщиков услуг профессиональной подготовки, расширения набора услуг по профессиональной ориентации и обеспечению подготовки кадров, содействия непрерывному обучению и социальной интеграции, а также повышения качества, значимости и доступности образования, обучения перед приемом на работу и развития навыков и умений.

В рамках дискуссии на тему «Профессиональные навыки, способствующие росту производительности, занятости и развитию (сессия Международной конференции труда 2008 года) трехсторонние участники МОТ обратились в Международное бюро труда с просьбой не только об обмене информацией, касающейся передового опыта в соответствующих сферах, но и о предоставлении результатов анализа причин эффективности отдельных подходов. Речь, в частности, идет об освещении следующих

вопросов: каковы начальные условия, каковы финансовые и людские инвестиции и на протяжении какого периода, какие понадобятся дополнительные мероприятия и структуры. Таким образом, настоящее исследование НСКС было призвано изучить имеющиеся на сегодняшний день подтвержденные результаты применения таких систем, равно как степень уверенности (либо неуверенности) заинтересованных сторон в их возможной эффективности.

Так, в рамках настоящего исследования была предпринята попытка установить, в какой мере работодатели используют системы квалификационных стандартов при принятии решений о найме на работу. В какой мере национальные квалификационные органы отслеживают процесс присвоения разрабатываемых ими квалификационных стандартов и результативность их для работников в условиях рынка труда? Убеждены ли сотрудники государственных органов, отвечающие за разработку и внедрение национальных квалификационных систем, в том, что НСКС помогают обеспечивать максимальную отдачу инвестиций в образование и подготовку? Или они обеспокоены тем, что инвестиции в НСКС лишают возможности вкладывать средства в расширение доступности качественной подготовки, повышение качества подготовки педагогических кадров и условий труда либо в разработку информационных систем для рынков труда и служб занятости?

Авторы исследования задают «неудобные» вопросы, например о том, являются ли НСКС средством технического решения сложных социальных задач (оценка спроса и обеспечение более полного соответствия профессиональных навыков выявленным на основе оценки потребностям, повышение подотчетности поставщиков услуг подготовки, более широкое участие работодателей и работников в системах подготовки и т.п.); или вопрос о том, ведут ли отдельные страны разработку НСКС, будучи вдохновленными риторикой, в ореоле которой предстает это явление, не опираясь при этом на данные, подтверждающие его эффективность.

Основной задачей рекомендаций по выработке политики является ограждение партнеров от практики беспорядочного заимствования программных мер из какого бы то ни было источника, а также информационное обеспечение их выбора путем рассмотрения значительного набора возможностей, предоставления оценки потребностей и выработки понимания возможных расходов, рисков и преимуществ, связанных с адаптацией различных методик и программных мероприятий, с учетом конкретного положения дел и политических приоритетов. Департамент по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства МОТ будет в полном объеме учитывать результаты настоящего исследования в ходе составления рекомендаций по выработке политики для стран-участниц и Ассоциации работодателей и работников, планирования будущих исследований и реализации инициатив совместно с другими международными организациями.

Настоящий итоговый отчет подготовлен д-ром Стефани Аллэ (Stephanie Allais), научным сотрудником Департамента по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства МОТ (в настоящее время научный сотрудник с ученой степенью в Эдинбургском университете), которая руководила ходом проекта, курировала исследования, проводившиеся в охваченных проектом странах. Профессор Майкл Янг (Michael Young) (почетный профессор Института образования, Лондонский университет) принимал участие в проекте в качестве старшего научного консультанта. Профессор Дэвид Рафф (David Raffe) (профессор социологии образования Эдинбургского университета) принимал участие в проекте в роли консультанта.

Данная научно-исследовательская программа была реализована совместно с Европейским фондом образования (ЕФО), со стороны которого руководителями проекта выступали Борен Чакрун (Borhene Chakroun) и Арьен Дей (Arjen Deij). ЕФО предоставляет консультации и оказывает содействие более чем двадцати странам Европы, реформирующим свои квалификационные системы, в частности в более широком контексте реформирования систем профессионального образования и подготовки. Однако настоящий отчет представляет собой анализ его автором предметных исследований и не обязательно отражает взгляды Европейского фонда образования или Европейского Союза.

Любое качественно выполненное исследование непременно приводит к возникновению новых вопросов, особенно если, как и в случае настоящего исследования, оно проводится в условиях ограниченности финансовых ресурсов и жестких сроков. Отчет не претендует на завершенность и не предлагает окончательные ответы на все вопросы. Однако он служит источником новых эмпирических данных, предназначенных для информационного обеспечения политических дискуссий на национальном и международном уровнях. Я хочу поблагодарить Стефани Аллэ (Stephanie Allais) за осуществленное руководство настоящим исследованием и его своевременное проведение. Я благодарна Майклу Янгу (Michael Young), Дэвиду Раффу (David Raffe) и Рону Таку (Ron Tuck) за то, что они оказывали поддержку данному проекту, делясь своим опытом и мыслями. Я высоко ценю сотрудничество с ЕФО на всех этапах разработки и реализации проекта, в том числе на этапе подготовки трех страновых исследований. Помимо ЕФО хочу выразить нашу признательность лицам, участвовавшим в проведении предметных исследований в разных странах, а также специалистам-практикам и заинтересованным партнерам, которые нашли время ответить на поставленные перед ними вопросы и поделиться своим мнением. И, наконец, я благодарю своих многочисленных коллег в штаб-квартире МОТ в Женеве и в представительствах МОТ на местах за их вклад в планирование проекта, организацию страновых исследований и за их комментарии по поводу предварительных редакций отчета.

Кристин Эванс-Клок (Christine Evans-Klock)
Директор Департамента по профессиональным на-
выкам и возможностям трудоустройства

Содержание

Предисловие	iii
Содержание	vii
Список сокращений	x
Список группы исследователей	xi
Об отдельных терминах, используемых в отчете	xii
Глава 1 Введение и краткое изложение результатов исследования	1
Введение	1
Краткое изложение основных результатов исследования	2
<i>Сходные причины для внедрения НСКС</i>	<i>3</i>
<i>«Заимствование» программ</i>	<i>3</i>
<i>Использование результатов обучения</i>	<i>4</i>
<i>Внедрение НСКС: факторы успеха и проблемы</i>	<i>4</i>
Структура отчета	5
Глава 2: Методика	7
Предметные исследования	7
<i>Подбор стран</i>	<i>7</i>
<i>Сбор и анализ данных</i>	<i>9</i>
<i>Критерии оценки и характеристика имеющихся данных</i>	<i>11</i>
Ограничения	12
Глава 3: Введение в НСКС: краткий обзор результатов исследований и практической работы	15
Что такое системы квалификационных стандартов?	15
Каких результатов намерены достичь правительства посредством НСКС?	18
Краткой обзор истории развития НСКС	20
Отдельные вопросы, поднятые в специальной литературе	26
Глава 4: Краткие обзоры предметных исследований	33
Национальные профессиональные квалификационные стандарты в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии	33
Шотландия	35
Новая Зеландия	36
Австралия	37
ЮАР	38
Мексика	39
Чили	41
Малайзия	43
Маврикий	44
Ботсвана	45
Шри-Ланка	46
Турция	48
Литва	49
Тунис	50
Бангладеш	51
Россия	53
Глава 5: Почему страны вводят НСКС?	55
Улучшение взаимодействия систем квалификационных стандартов	55
Повышение степени прозрачности отдельных квалификационных стандартов посредством закрепления за ними результатов обучения	57
Уменьшение несогласованности между образованием и рынком труда	57

Накопление и перевод кредитов	60
Признание предыдущего образования	61
Доступ к образованию и подготовке	62
Системы обеспечения качества и новые механизмы регулирования, аттестации и сертификации.....	62
Реформирование услуг в сфере образования и подготовки.....	63
Обеспечение равного статуса квалификаций на базе ПТОП и на базе приобретенных навыков.....	64
Расширение финансового участия частного сектора, особенно в сфере ПТОП и развитии навыков	65
Международное признание и мобильность рабочей силы	65
Более широкие цели	66
Различия в целях, связанных с НСКС	67
Международное влияние на разработку НСКС.....	69
Глава 6: Организация НСКС	71
Основные механизмы, учреждения и системы, связанные с НСКС.....	71
<i>Органы, полномочные в сфере квалификаций</i>	<i>71</i>
<i>Органы, ответственные за разработку стандартных компетенций и квалификаций на основе результатов.....</i>	<i>72</i>
<i>Механизмы аккредитации, аттестации и сертификации.....</i>	<i>73</i>
Особенности организации НСКС	75
<i>Система, признанная в национальном масштабе</i>	<i>75</i>
<i>Дескрипторы уровней</i>	<i>76</i>
<i>Результаты, стандарты и компетенции</i>	<i>79</i>
Системы мониторинга и оценки	82
Глава 7: Внедрение и использование НСКС.....	83
Создание организаций, учреждений и систем, связанных с НСКС	83
<i>Органы, полномочные в сфере квалификаций</i>	<i>83</i>
<i>Вопросы управления</i>	<i>83</i>
<i>Аккредитация, аттестация и сертификация – механизмы и структуры.....</i>	<i>85</i>
<i>Организации и процедуры в сфере разработки стандартных компетенций и квалификаций на основе стандартов</i>	<i>87</i>
Социальный диалог и роль заинтересованных сторон – работодателей, профсоюзов и поставщиков услуг.....	88
Разработка и использование дескрипторов уровней.....	93
Использование результатов обучения	94
Правовой статус НСКС	96
Пилотные проекты и отраслевые подходы к внедрению НСКС.....	96
Совокупность политических мер.....	98
Другие проблемы внедрения НСКС	99
Глава 8. Результаты внедрения НСКС	101
Вступительные замечания	101
Повышение информационного взаимодействия между системами квалификационных стандартов	102
Повышение прозрачности отдельных квалификационных стандартов посредством детализации результатов обучения	103
Уменьшение несоответствия между системой образования и рынком труда	104
Накопление и перевод кредитов	106
Признание предыдущего обучения.....	107
Доступ к другим секторам образования и подготовки.....	108
Системы контроля качества и новые механизмы регулирования, оценки и сертификации.....	109

Реформирование услуг образования и подготовки.....	110
Равный статус квалификаций на базе ПТОП и на базе обучения на рабочих местах	110
Увеличение финансирования профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП) частным сектором.....	110
Международное признание квалификаций и мобильность рабочей силы.....	111
Глава 9. Мнения и обсуждения	113
Некоторые соображения в связи с возникшими трудностями	113
<i>Условия внедрения НСКС, противоречия и роль заинтересованных сторон</i>	<i>113</i>
<i>Результаты обучения.....</i>	<i>115</i>
<i>Системы аккредитации в условиях слабых систем образования и подготовки.</i>	<i>117</i>
<i>Заимствование политических мер и международное распространение квали- фикаций</i>	<i>118</i>
Различное видение НСКС	121
Положительные возможности	125

Список сокращений

GTZ	Германское общество по техническому сотрудничеству
АСКС	Австралийская система квалификационных стандартов
ВНД с учетом ППС	валовой национальный доход, рассчитанный по паритету покупательной способности
ЕСКС	Европейская система квалификационных стандартов
ЕФО	Европейский фонд образования
НПКС	Национальные профессиональные квалификационные стандарты
НСКС	Национальные системы квалификационных стандартов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПТОП	профессионально-техническое образование и подготовка
ШСККС	Шотландская система кредитов и квалификационных стандартов

Список группы исследователей

Ниже в алфавитном порядке представлен список лиц, принявших участие в исследованиях и составивших отчеты по их результатам:

Австралия: д-р Лиса Вилахан (Leesa Wheelahan), старший преподаватель Университета Гриффит, специалист по образованию для взрослых и профессиональному образованию

Бангладеш: д-р Ахмадулла Миа (Ahmadullah Mia), профессор, декан факультета социальных наук Университета альтернативы развития, Дакка

Ботсвана: д-р Даниэль Тау (Daniel Tau) и д-р Станслаус Т. Модесто (Stanslaus T. Modesto), независимый исследователь

Литва: д-р Видмантас Тутлис (Vidmantas Tūtlys), д-р Томас Йовайша (Tomas Jovaiša), д-р Одета Гурскене (Odeta Gurskienė) и г-жа Ирма Спудите (Irma Spūdytė), Центр профессионального образования и исследований при Университете Витовта Великого

Маврикий: Кармел Марок (Carmel Marock), независимый исследователь

Малайзия: профессор Джек Китинг (Jack Keating), помощник директора Центра необязательного образования и непрерывного обучения при Университете Мельбурна

Мексика: Мария Луиза де Анда (Maria Luisa de Anda), независимый исследователь

Новая Зеландия: д-р Род Стрэтди (Rob Strathdee), директор Школы образовательной политики и практики при Университете Веллингтона

НПКС Англии: профессор Майкл Янг (Michael Young), почетный профессор Института образования, Лондонский университет

Россия*: Елена Васина, независимый исследователь

Тунис*: д-р Саид Бен Седрине (Said Ben Sedrine), независимый исследователь

Турция*: Сафир Сумер (Safir Sumer), независимый исследователь

Чили: Анна Мария Кабрера (Ana Maria Cabrera), независимый исследователь

Шотландия: профессор Дэвид Рафф (David Raffe), профессор социологии образования Эдинбургского университета

Шри-Ланка: Г. А. К. Гаджавира (G. A. K. Gajaweera), независимый исследователь

Южно-Африканская Республика: д-р Стефани Аллэ (Stephanie Allais), в прошлом научный сотрудник Департамента по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства MOT, в настоящее время сотрудник Эдинбургского университета

* Предметные исследования проводились по поручению и под контролем Европейского фонда образования.

Об отдельных терминах, используемых в отчете

При исследовании систем квалификационных стандартов возникает сложность терминологического характера. Один ее аспект проявляется в том, что в данной сфере все чаще применяется профессиональный язык, зачастую мало понятный для неподготовленной части экспертного сообщества, что лишает людей желания или возможности принимать участие в процессе обсуждения. Другой ее аспект – использование одного слова для обозначения разных программных мероприятий и, наоборот, описание одного и того же явления с помощью различных терминов. Кроме того, само внедрение систем квалификационных стандартов призвано изменить сами эти стандарты, что также отражается на значении и употреблении слова «квалификация». В разных странах термины «квалификация», «системы квалификационных стандартов» и «национальные системы квалификационных стандартов» используются в самых разных значениях. Настоящий отчет не следует рассматривать как попытку руководствоваться одним набором определений систем квалификационных стандартов. Как указано в третьей главе отчета, основная задача состояла в изучении того, как сами страны, охваченные исследованием, понимают национальные системы квалификационных стандартов. Авторы отчета признают и уважительно относятся к многообразию мнений, характерных для разных стран, заинтересованных сторон и исследователей. Тем не менее, возможно, небесполезным будет в самом начале кратко остановиться на некоторых терминах, используемых в отчете.

Квалификации – это, безусловно, ключевой термин в настоящем отчете. Слово «квалификация» используется в разных значениях в предметных исследованиях и в специальной литературе. Первое и наиболее традиционное его значение отсылает к формальному обозначению факта прохождения каким-либо лицом установленной процедуры, связанной с программой образования, или подготовки, которую проводит образовательное или подготовительное учреждение. В некоторых странах термином «квалификация» обозначается нечто близкое к компетентности, необходимой для осуществления определенной трудовой деятельности. Квалификации также связывают с официальным признанием допуска лица к деятельности в конкретной сфере (например, в качестве юриста, сантехника или учителя). И хотя около 30 лет назад употребление термина «квалификация» обычно ограничивалось сферой профессиональных занятий, ремесел и специальностей, а его значение не распространялось на школьные аттестаты или университетские степени либо дипломы, сегодня **все степени, дипломы и аттестаты** без исключения рассматриваются как *виды* квалификаций. В свете сказанного квалификации представляют собой все те формальные **«знаки признания»**, которые означают, что их носитель обладает определенными знаниями или умениями либо успешно освоил определенную учебную программу.

Еще одно значение слова «квалификация» проявляется тогда, когда оно используется – как это имеет место в некоторых предметных исследованиях, положенных в основу настоящего отчета, – в качестве синонима (либо сокращенной формы) образовательных программ. На протяжении последних 30 лет реформаторы систем квалификационных стандартов, включая пропагандистов этих систем, высказывались в пользу необходимости устранения связи между учреждениями, в которых люди получают образование и проходят подготовку, и присваиваемыми при этом квалификациями. Возможно, это породило новое (третье) значение, в котором используется слово «квалификации», когда посредством его ссылаются на (или в сокращенной форме представляют) совокупность формальных требований, выполнением которых обусловлено присвоение квалификации. Такое употребление распространено в официальных программных документах, посвященных системам квалификационных стандартов, и встречается во включенных в отчет предметных исследованиях. В таком значении «квалификация» – это четко определенные результаты обучения и установленные требования к претендующим на присвоение квалификации кандидатам. В этом смысле программные документы или люди, опрошенные при проведении настоящего исследования, ссылаются на «разработку квалификационных стандартов» (design of qualifications) или «количество созданных квалификационных стандартов». Под «разработкой» квалификационных стандартов здесь подразумевается официаль-

ное формулирование совокупности требований, позволяющих на практике присваивать определенную квалификацию.

Что такое **обучение с учетом компетенций (competency-based training)**? Является ли оно тем же, что и **образование с учетом компетенций**, или тем же, что **обучение с учетом результатов (outcomes-based learning)** или **образование с учетом результатов**? Какова взаимосвязь между компетенциями, компетентностью, результатами и системами квалификационных стандартов? Gonczi и Arguelles (2000, с. 9) определяют образование с учетом компетенций как «образование, основанное на результатах обучения и заранее установленных стандартах». Vargas (2005) видит во введении в Латинской Америке обучения с учетом компетенции меру, необходимым образом предшествующую внедрению систем квалификационных стандартов. Это может объясняться тем, что системы квалификационных стандартов описываются как системы, ориентированные на результаты получения квалификации, а не на так называемые «вводимые ресурсы», такие как учебный план или технологии обучения. Guthrie (2009) полагает, что **обучение с учетом компетенций** включает обучение, которое основано на стандартных компетенциях, ориентировано на результаты, а не на вводимые ресурсы или технологии обучения, осуществляется с учетом требований конкретной отрасли, протекает в «гибком» режиме, при необходимости позволяет автономно определять темпы обучения, нацелено на эффективность, оценивается по определенным критериям, а не по эталону, и предоставляет возможности для признания предыдущего обучения. Многие из названного совпадают с понятием **результатов (outcomes)**, предложенным Jessup (1991). И все же другие авторы (например, Cedefop 2008, Bohlinger 2007, Brockmann, Clarke and Winch 2008) полагают, что в разных странах и контекстах значения терминов **«результаты обучения»** и **«компетенция»** имеют существенные различия. Это отчасти объясняется отсутствием строгого соответствия между значениями слов в разных языках, а частично тем, что такие термины, как «результаты», всегда следует понимать с учетом специфики тех национальных традиций, в рамки которых они помещены. Одно определение «результатов» может включать в себя значение, которое в другом определении закреплено за «компетенциями», а другие определения могут даже разграничивать «компетенции», «компетентность» и «компетенцию» ('competencies', 'competences', 'competency'). В ходе дискуссий вводятся иные специальные термины, такие как «общие» (generic) или «ключевые» (key) «компетенции», а также «умения» (capabilities). Во многих случаях авторы (или директивные органы), стремясь дистанцироваться от подхода, с которым они не согласны или который, как им кажется, оказался несостоятельным, пытаются ввести новый, отличный термин.

С системами квалификационных стандартов, обучением с учетом компетенций и обучением с учетом результатов связаны такие термины, как **«стандартные компетенции» (competency standards)**, **«профессиональные стандарты» (occupational standards)**, **«стандартные достижения» (achievement standards)** и **«стандартные единицы» (unit standards)**. В документе МОТ «Образцы региональных стандартов компетенций» (ILO 2006), подготовленном для стран Азиатско-Тихоокеанского региона в качестве инструмента выработки **отраслевых стандартных компетенций**, предполагается, что такие стандарты отличаются от **профессиональных стандартов (occupational standards)**. Это объясняется тем, что «в одной отрасли могут быть востребованы навыки, относящиеся к многим профессиям, и наоборот, представители одной профессии могут быть заняты в целом ряде разных отраслей» (там же, с. 7). В настоящем отчете слова «результаты» и «компетенции» используются как синонимы для описания Модели. При этом мы руководствуемся соображением о том, что основным содержанием стандартов, вводимых Образцами региональных стандартов компетенции, является «то, что от работника ждут на рабочем месте, а не процесс обучения и не время, потраченное на прохождение подготовки или получение образования» (там же, с. 4). Как следует из некоторых отчетов о предметных исследованиях, отдельные страны отказываются от одного термина в пользу другого, указывая тем самым на перемену политического курса или на надежды на такой сдвиг. В настоящем отчете отмечено, что основным вопросом повестки дня во многих странах является участие отраслевого сообщества (главным образом в лице работодателей, но иногда и профсоюзов) и порой новые термины, как представляется, вводятся в употребление для обозначения подходов, призванных расширить рамки такого участия. Термин **«стандартные единицы»**

(**standard units**) иногда используется в таком же значении, а иногда и в более широком, то есть как любое формальное определение результатов обучения. Стандартные единицы могут присваиваться в индивидуальном порядке, но могут и накапливаться с целью получения квалификации впоследствии.

Термин **«аккредитация» (accreditation)** часто встречается в тексте отчета. В самом широком смысле этим термином обозначается процесс, когда официальный, законный или правительственный орган власти предоставляет полномочия публично-правовой или частноправовой организации на оказание услуг, состоящих – в нашем контексте – в проведении программ обучения, аттестации или присвоении квалификации. В разных странах термин употребляется в разных значениях и имеет разные интерпретации.

При проведении исследования постоянно употреблялись еще два термина, которые также встречаются на страницах отчета, а именно: «реестр квалификаций» (register of qualifications) и «подсистема» (sub-framework). В данном исследовании под **«реестром квалификаций»** понимается преимущественно перечень всех квалификаций, которые официально признаются, удостоверяются или подтверждаются на территории отдельной страны или региона. В настоящем отчете термином **«подсистема»** обозначается система квалификационных стандартов в отдельном секторе системы образования или подготовки либо в профессиональном или отраслевом сегменте, которая вместе с другими «подсистемами» образует часть общей национальной системы квалификационных стандартов. Однако следует также отметить, что в некоторых странах, охваченных исследованием, *национальная* система квалификационных стандартов носит секторальный характер (т.е. распространяется исключительно на профессиональное образование и подготовку) и по этой причине может совпадать с тем, что в другой стране представляет собой подсистему.

Глава 1. Введение и краткое изложение результатов исследования

Введение

Повышение уровня профессиональных навыков, реформирование систем образования и подготовки, повышение качества квалификационных систем – эти задачи входят в число приоритетных направлений политики большинства стран мира. Особую озабоченность во многих странах вызывает проблема улучшения качества взаимодействия систем образования и подготовки, с одной стороны, и рынков труда – с другой. Все чаще системы квалификационных стандартов рассматриваются как действенный политический и экономический инструмент достижения этой и иных целей. В течение последних пяти лет мы стали свидетелями стремительного роста числа стран, переходящих на национальные системы квалификационных стандартов, и в настоящее время более 100 стран либо занято внедрением или разработкой таких систем, или изучением связанных с их применением вопросов либо присоединилось к региональным системам квалификационных стандартов. Процесс внедрения систем квалификационных стандартов встретил широкое одобрение со стороны влиятельных международных и двусторонних организаций и часто пользуется поддержкой в виде финансовой помощи и даже кредитов.

Однако объем подтвержденных исследованиями данных о воздействиях, преимуществах и недостатках НСКС, в частности применительно к развивающимся странам, невелик. Не хватает подтвержденных специалистами сведений, касающихся принятия решений об адаптации существующих моделей в противовес их *воспроизведению*, а также обстоятельств, предпосылок, различий программных задач и подходов, связанных с такими решениями. Доступные в настоящее время публикации на тему систем квалификационных стандартов исчерпываются рекомендациями по вопросу предполагаемых целей таких систем, но зачастую в них недостаточно сведений о сложностях, с которыми сопряжен процесс их внедрения, либо реально измеренных результатов. Иными словами, **страны инвестируют значительные ресурсы в политический механизм, который, как правило, не был опробован на практике и не становился объектом адекватного исследования.**

Именно с учетом этих обстоятельств в Международной организации труда (МОТ) возникла идея проведения данного исследования, которое должно было ответить на следующие вопросы:

В какой мере системы квалификационных стандартов представляют собой средство достижения различных связанных с ними желаемых программных целей?

Какие модели систем квалификационных стандартов, какие стратегии и подходы к их внедрению (включая использование масштабных политических мер и расширение набора институциональных механизмов) являются наиболее приемлемыми и в каких контекстах ввиду необходимости достижения различных желательных программных целей, связанных с системами квалификационных стандартов?

Благодаря постановке этих вопросов и поиску ответов на них на основе фактического опыта разных стран настоящий отчет вносит важный вклад в изучение недостаточно исследованной области политических решений, важность которых постоянно возрастает. Он представляет результаты, полученные в ходе сравнительного исследования эмпирических данных по 16 странам мира, и знакомит с особенностями процесса развития систем квалификационных стандартов в этих странах. Как указано в последних главах отчета, в ходе исследования на первый вопрос удалось получить намного более убедительный ответ, чем на второй.

В рамках исследования были рассмотрены результаты изучения Национальных профессиональных квалификационных стандартов Англии (НПКС) и связанных с ними реформ, итогом которых стала Шотландская система кредитов и квалификационных стандартов, а также трех других систем квалификационных стандартов «начального периода» (Австралия, Новая Зеландия и Южно-Африканская Республика).

Это изучение проведено в рамках пяти предметных исследований, основанных на имеющихся материалах и документации. Остальные одиннадцать предметных исследований были проведены на материале вновь собранных данных. Мексика и Чили были включены в исследование в связи с тем, что в начале 1990-х годов эти страны начали разрабатывать собственные системы профессионально-трудовых компетенций, хотя и сегодня НСКС отсутствуют там как таковые. Малайзию, Маврикий, и Ботсвану можно отнести к представителям «второго поколения» НСКС. Шри-Ланка, Турция, Литва, Тунис, Бангладеш и Россия недавно начали создавать собственные системы квалификационных стандартов, из них Россия присоединилась к этому процессу последней. В рамках исследования была изучена доступная специальная литература, подвергнуты критическому анализу разные функции квалификаций в контексте реформы образования, а также процесс разработки предложенной типологии систем квалификационных стандартов¹.

Краткое изложение основных результатов исследования

Судя по всему, с системами квалификационных стандартов сегодня связывают немало надежд и ожиданий. Настоящее исследование не позволяет сформулировать простые, четкие рекомендации или однозначные выводы относительно того, что может, а что не может быть достигнуто с помощью данных систем. Одна из причин заключается в том, что доводы, высказанные в их пользу, охватывают чрезвычайно широкую сферу и практически невозможно получить доказательства (по крайней мере, в краткосрочной перспективе) причинно-следственной связи между конкретными изменениями и внедрением НСКС. Пожалуй, необходимо особо выделить два основных тезиса: 1) единой верной модели НСКС не существует; 2) НСКС не дают быстрого или простого решения стоящих перед странами мира сложных проблем образования, развития профессиональных навыков и занятости.

Ожидания, что системы квалификационных стандартов в относительно короткий период времени обеспечат достижение масштабных политических задач, заявленных в отношении них, оказываются необоснованными. В ходе исследования получено незначительное число доказательств того, что НСКС способствуют достижению поставленных целей. Во многих случаях это объясняется тем, что НСКС были введены лишь недавно, и, возможно, просто еще не пришло время подводить итоги. Тем не менее отсутствие явных подтверждений успеха, в частности в случае систем раннего периода, позволяет сделать важный вывод о программе, получившей столь широкое международное признание. Был получен ряд конкретных доказательств того, что системы квалификационных стандартов не обеспечивают ожидаемого результата. Удалось собрать значительный массив данных, подтверждающих сложности, которые сопутствуют процессу внедрения систем квалификационных стандартов. К примеру, Шотландская система кредитов и квалификационных стандартов преследовала относительно ограниченный набор целей и, возможно, менее всего поддается воспроизведению в связи с тем, что она внедрялась в рамках весьма длительного процесса постепенного реформирования, а также по причине наличия в Шотландии сравнительно эффективных образовательных учреждений.

В результате исследования было выявлено незначительное количество подтверждений того, что НСКС существенно повысили качество информационного обмена между системами образования и подготовки и рынками труда. В случае Шотландии имеется ряд свидетельств использования системы со стороны национальной службы

¹ Доступ к страновым предметным исследованиям, на материале которых был реализован проект, можно получить по адресу www.ilo.org/skills/lang--en/index.htm. Была также составлена краткая записка, посвященная системам квалификаций Германии, и начато предметное исследование третьей страны Латинской Америки (Колумбия), которое, однако, не было завершено.

профессиональной ориентации. В ходе предметных исследований не удалось найти доказательств того, что работодателям стало проще ориентироваться в квалификациях, чем это было до внедрения НСКС. Не было получено и данных о том, что системами квалификационных стандартов было обеспечено более полное соответствие между предложением, формируемым образовательными и подготовительными учреждениями, и спросом на рынке труда. Опрошенные в ходе исследования представители квалификационных органов, органов государственной власти и отраслевых объединений не представили конкретных доказательств, результатов оценок и исследований, подтверждавших достигнутый успех. Общедоступная информация, представленная этими организациями, также не содержит указаний на это.

В контексте практического применения НСКС поставщиками образовательных услуг отмечается большее число свидетельств успеха, вместе с тем высказываются мнения о понижении уровня мобильности учащихся в некоторых странах, где введены системы квалификационных стандартов. Имеется ряд данных, подтверждающих рост числа выдаваемых сертификатов, на основе которых признаются имеющиеся у работников и потенциальных работников навыки, знания и способности, хотя в большинстве охваченных исследованием стран этот процесс носит ограниченный характер.

Судя по всему, у ряда стран с длительным опытом в сфере НСКС общей проблемой является то, что созданные и официально включенные в состав систем многочисленные новые квалификационные стандарты (как формальные требования к присвоению квалификации) не используются.

Сходные причины для внедрения НСКС

Несмотря на существенные различия в конкретных условиях и особенностях исторического развития стран, охваченных настоящим исследованием, в пользу внедрения НСКС ими приводились сходные аргументы. Заинтересованные стороны и ответственные лица в этих странах в целом поддерживали идею НСКС, усматривая в них механизмы оптимизации информационного обмена между существующими системами квалификационных стандартов. Они отмечали повышение прозрачности этих стандартов, улучшение взаимоотношений между образовательными учреждениями и рынком труда. В качестве причин для внедрения НСКС указывались такие, как оказание поддержки учащимся при переходе в другие отрасли и интеграции либо реинтеграции в процессы образования и подготовки, создание условий для признания предыдущего обучения, повышение качества стандартов, в том числе путем привлечения отраслевых сообществ к процессу их установления, повышение гибкости образовательных и подготовительных мероприятий и придание квалификациям большей значимости, когда они перестают ограничиваться сферой профессионального образования и подготовки и обучения на рабочих местах. Установленные отличия между странами касаются направления прилагаемых ими усилий: одни страны стремятся улучшить качество использования собственных систем квалификационных стандартов и выработать более глубокое понимание таких систем, другие страны более сосредоточены на задаче обеспечения прозрачности отдельных квалификационных стандартов. Еще одно отличие проявляется в разном восприятии НСКС – как способа организации существующих квалификационных стандартов или как системы для разработки их новых аналогов. Также были отмечены отличия, касающиеся уровня связанных с системой ожиданий.

«Заимствование» программ

Общая тенденция к «заимствованию» программ оказалась существенным фактором, обусловившим внедрение НСКС и способов их разработки. Судя по всему, многие страны оказались под влиянием громких заявлений об НСКС, а не успешного опыта их использования, при этом они не учитывали национального контекста и не понимали всех аспектов, связанных с разработкой и внедрением подобных систем. В частности, во многих страновых исследованиях упоминалось о том, что, принимая решение о переходе на НСКС или системы компетенций, страны руководствовались примером Национальных профессиональных квалификационных стандартов в Англии. Как представляется, важную роль в принятии решений играет позиция организаций-доноров

и агентств по вопросам развития. Под их влиянием иногда принимались решения о переходе на определенную систему, о выборе конкретной модели, а также решения по другим вопросам, требующим предоставления финансовой помощи.

Использование результатов обучения

Основным механизмом обеспечения прозрачности для большинства стран являются четко сформулированные результаты обучения² и получаемых в результате него компетенций, а также их обобщенные результаты в виде дескрипторов уровней³. Во всех странах были разработаны официальные иерархии уровней (sets of levels), а в большинстве – и дескрипторы уровней. Несмотря на большие надежды, возлагаемые на дескрипторы уровней, в ходе исследования ни в одной из стран не удалось собрать достаточное количество данных, подтверждающих их эффективность при принятии решений о нахождении квалификаций в пределах систем или о переводе кредитов⁴, за исключением Шотландии: здесь признают, что они помогают делать профессиональные выводы и оценки. Как представляется, во многих случаях реализация подходов на основе результатов или компетенций требует наличия весьма четких и детализированных правил и параметров. Именно этим можно объяснить тот факт, что большое число разработанных квалификационных стандартов и стандартных компетенций не находят практического применения.

Почти все предметные исследования позволяют сделать вывод о том, что основной причиной несоответствия этих систем потребностям работодателей является недостаточное участие работодателей в действующих системах, причем во многих исследованиях указывается на такую причину внедрения НСКС, как нежелание работодателей принимать участие в функционировании систем образования и подготовки. Во многих охваченных исследованием странах до внедрения системы квалификационных стандартов предпринимались попытки – зачастую при значительной поддержке доноров – ввести обучение с учетом компетенций. За исключением одной страны, где НСКС создавалась на основе предварительно успешно проведенной реформы в сфере обучения с учетом компетенций, в большинстве случаев расчет был на то, что внедрение НСКС поможет решить те проблемы, которые не были решены в ходе предшествующих реформ. И все же в большинстве случаев, как представляется, применявшийся подход был аналогичен подходу, использованному в рамках предшествующих реформ.

Внедрение НСКС: факторы успеха и проблемы

Результаты исследования говорят о том, что главной проблемой, в частности в развивающихся странах, является необходимость серьезного пересмотра политических приоритетов и последовательности проведения соответствующих политических мер. Страны, добившиеся наибольшего успеха, рассматривали процесс разработки систем как дополнительную меру в общем процессе оптимизации институционального потенциала либо как способ реорганизации институтов, а не их замены. Кроме того, добившиеся успеха страны рассматривали результаты внедрения квалификационных стандартов и соответствующих программ как тесно взаимосвязанные, а не разрозненные фрагменты. Как представляется, фактором успешного использования результатов обучения является наличие эффективных профессиональных объединений и не менее эффективных образовательных учреждений. Сравнительно успешная шотландская система создавалась под руководством образовательных учреждений и квалификационных органов, она построена на результатах обучения, в отношении которых практи-

² Результаты обучения (learning outcomes) – перечень того, что студент должен знать, понимать и быть способным делать после успешного завершения процесса обучения. – Прим. перев.

³ Дескриптор уровня (level descriptor) – описание ожидаемых результатов обучения, необходимых для присвоения квалификации соответствующего уровня. – Прим. перев.

⁴ Перевод кредитов – процесс признания кредитов, присвоенных в одном контексте, в другом контексте с целью получения квалификации. – Прим. перев.

куется гибкий подход, сами же результаты применяются во взаимосвязи с «вводимыми ресурсами». Судя по всему, секторальные подходы являются более жизнеспособными по сравнению с попытками создания единой системы, рассчитанной на все учреждения образования и профессиональной подготовки и на нужды всех секторов.

Во многих случаях НСКС влияют на методы руководства образовательными учреждениями и системами, а существующие системы управления, в свою очередь, периодически вступают в противоречие с НСКС. Есть примеры серьезной поддержки НСКС со стороны государства, примеры уклонения государства от руководства процессом, равно как и примеры разногласий между разными государственными органами. Можно привести примеры поддержки НСКС со стороны отдельных организаций, представляющих работодателей и (или) отрасли, а также примеры недостаточного участия работодателей или отсутствия у них доверия к подобным подходам. Есть примеры, когда профсоюзы возлагали серьезные надежды на возможности систем квалификационных стандартов в плане создания преимуществ для своих членов и работников в целом. В некоторых странах профсоюзы не проявляли заинтересованности или не питали иллюзий относительно этих систем. Многие учреждения образования и профессионального обучения в охваченных исследованием странах, судя по всему, сомневались в эффективности систем квалификационных стандартов, однако были отмечены и случаи оказания поддержки НСКС с их стороны.

В исследовании подчеркивается важность социального диалога и вовлечения в процесс целого ряда различных заинтересованных лиц. При этом авторы указывают и на некоторые сложности. Одна из них связана с участием отраслевых сообществ, на что указывалось выше. Особую озабоченность во многих странах вызывало слабое участие профсоюзов. Если посредством НСКС или иных программных мероприятий в сфере образования и подготовки предполагается решать вопросы, связанные с интересами работников, очевидно, что обществу необходимо прилагать больше усилий для вовлечения в процесс профсоюзов. Предметом особого рассмотрения при проведении исследования была также роль учреждений образования и профессиональной подготовки, поскольку во многих случаях они, по-видимому, не удовлетворены внедрением НСКС и сопутствующими ему реформами. Опыт разных охваченных исследованием стран также свидетельствует о том, что необходимо более тщательно продумывать, какую роль, в каких структурах и каких процессах могут играть заинтересованные стороны. Результаты исследования свидетельствуют: возрастающая роль квалификационных органов в разработке и внедрении НСКС, равно как и в проведении объемлющих программных мероприятий в сфере образования и подготовки, является важным объектом будущих научных исследований.

Структура отчета

Методика исследования подробно представлена во **второй главе**. **Третья глава** содержит **краткий обзор** имеющихся **специальных работ и документов**. **Четвертая глава** представляет **обзор предметных исследований**, в большинстве случаев приведенных в хронологическом порядке, то есть с привязкой ко времени начала разработки странами собственных систем квалификационных стандартов. В **пятой главе** рассмотрены **основные факторы**, обусловившие внедрение систем квалификационных стандартов. **Шестая глава** содержит соответствующую информацию и анализ того, каким образом НСКС **разрабатывались** в разных странах. В **седьмой главе** анализируется **внедрение и использование НСКС** в разных странах сегодня. Основное внимание исследователей было обращено на протекание этого процесса в тех странах, где осуществляются его ранние стадии и сейчас преждевременно оценивать результаты. **Восьмая глава** посвящена данным, которые позволяют судить **о результатах внедрения НСКС**, его успехах или провалах. Здесь особое внимание уделяется опыту работодателей, инструкторов и работников, связанному с использованием систем квалификационных стандартов. И наконец, в **девятой главе** изложены некоторые соображения об общих результатах исследования, сделана **оценка этих результатов** и предложена **методика анализа систем квалификационных стандартов**.

Глава 2. Методика

В рамках исследования изучались особенности, характерные для систем квалификационных стандартов разных стран. Эта задача предполагала сопоставление осуществляемых в странах мира реформ в сфере квалификационных стандартов на основе результатов проведенных исследований и данных, содержащихся на веб-сайтах и в официальных документах. Осуществлялся информационный обмен с представителями государственного аппарата, если таковой представлялся возможным, была получена информация от организаций-доноров и организаций по вопросам развития. В рамках исследования выполнен критический анализ разных функций систем квалификационных стандартов в контексте реформ образования и предложена типология систем квалификационных стандартов. С целью представления теоретических наработок, полученных в ходе проекта, подготовлен рабочий документ (Allais, Raffe, and Young, ILO 2009), который доступен по адресу www.ilo.org/skills/lang--en/index.htm.

Основной задачей проекта стала подготовка и анализ 16 предметных исследований, которые подробно рассматриваются ниже.

Предметные исследования

Подбор стран

В рамках исследования были изучены системы квалификационных стандартов в следующих странах и регионах:

Африка

Республика Ботсвана (далее – Ботсвана)
Республика Маврикий (далее – Маврикий)
Южно-Африканская Республика (далее – ЮАР)
Тунисская Республика (далее – Тунис)

Американский континент

Республика Чили (далее – Чили)
Мексиканские Соединенные Штаты (далее – Мексика)

Азиатско-Тихоокеанский регион

Австралийский Союз (далее – Австралия)
Демократическая Социалистическая Республика Шри-Ланка (далее – Шри-Ланка)
Малайзия
Новая Зеландия
Народная Республика Бангладеш (далее – Бангладеш)

Европа

Англия, Северная Ирландия и Уэльс: Национальные профессиональные квалификационные стандарты (НПКС)
Шотландия
Литовская Республика (далее – Литва)
Российская Федерация (далее – Россия)
Турецкая Республика (далее – Турция)

Выбор стран определялся стремлением обеспечить равное соответствие ряду критериев. Во-первых, страны подбирались ввиду необходимости охвата четырех регионов: Африка, Американский континент, Азиатско-Тихоокеанский регион и Европа. Критерием выбора в пределах регионов являлось наличие определенного прогресса в деле внедрения НСКС, то есть наличия какого-то фактического материала для исследования. Предполагалось охватить исследованием страны, не являющиеся англоязычными, на которые приходится основной массив специальной литературы на тему НСКС. Кроме того, отобранные страны должны были представлять широкий диапазон в плане уровня экономического развития, размера территории, численности населения

и т.д. В исследование также были намеренно включены две страны – Чили и Мексика, – которые еще не приступили к разработке национальных систем квалификационных стандартов, но обладают многолетним опытом создания систем профессионально-трудовых компетенций. Такое решение было продиктовано наличием значительного сходства между системами профессионально-трудовых компетенций в этих странах и национальными системами квалификационных стандартов в других государствах. Кроме того, извлечение выводов из опыта стран Латинской Америки представлялось важной задачей. Варгас (Vargas) (2005) утверждает, что опыт функционирования систем обучения с учетом компетенций во многих странах этого региона можно рассматривать как шаг на пути разработки и внедрения НСКС.

Отдельно следует упомянуть предметное исследование, посвященное Национальным профессиональным квалификационным стандартам (НПКС) в Англии. Это исследование не затрагивало каких-либо других аспектов, связанных с квалификационными стандартами в Англии, Северной Ирландии и Уэльсе. НПКС были выбраны потому, что они стали первой попыткой в национальном масштабе применить к профессиональным квалификационным стандартам представление о компетенциях и результатах и, несмотря на критику в их адрес и изменения, которым они подверглись, результаты внедрения НПКС оказались весьма значимыми.

Выбор стран определялся и соображениями практического характера, основным из которых стала возможность в сжатые сроки найти исследователей, удовлетворяющих следующим требованиям: наличие профессионального опыта (не менее трех лет) в сфере исследования образования или развития профессиональных навыков либо реализации программ на национальном уровне, подтвержденная способность вести исследовательскую работу, превосходные аналитические навыки и умение письменно излагать свои мысли, формулировать конструктивные критические замечания и быть объективным, знание местных политических реалий, а также способность организовывать встречи с основными участниками процесса. Значительно труднее было найти исследователей, разбирающихся в системах развития профессиональных навыков в соответствующих странах, но пока не принимавших непосредственного участия в разработке или внедрении НСКС и, соответственно, способных более объективно оценивать ситуацию.

Были выбраны еще две страны – Колумбия и Германия. К сожалению, по не зависящим от нас причинам посвященные этим странам предметные исследования не были завершены, и это стало удручающим пробелом в исследовании. Однако относительно первой из этих стран следует отметить, что Межамериканским центром по повышению уровня знаний в сфере профессиональной подготовки (Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training, Cinteфор) недавно были собраны данные о системах квалификационных стандартов в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Что касается Германии, то ввиду пользующейся широким признанием дуальной формы профессионального обучения⁵ в этой стране, а также благодаря ее экономическим достижениям она имеет весьма интересные и важные дополнительные данные в плане разработки систем квалификационных стандартов, хотя и вошла в число стран, внедряющих НСКС, совсем недавно. Надеемся, что в будущем удастся провести исследования в этих и других странах.

Рассмотренные в данном исследовании системы различаются в плане масштабов и охвата:

- Страны, ставшие объектом пяти предметных исследований – ЮАР, Маврикий, Австралия, Новая Зеландия, Шотландия, – пытались либо пытаются внедрить комплексную национальную систему квалификационных стандартов. Во всех этих

⁵ Дуальная форма профессионального обучения – образовательный процесс, сочетающий практическое обучение с частичной занятостью на производстве и обучение в традиционном образовательном учреждении. – Прим. перев.

странах имеется и подсистема с учетом результатов (иными словами, система, рассчитанная на один сектор системы образования и подготовки), предусматривающая выдачу сертификатов об обучении навыкам либо обучении на рабочем месте, а в одной из стран выдаются сертификаты для всей системы профессионального образования.

- Другие пять стран, охваченных исследованием (Ботсвана, Бангладеш, Шри-Ланка, Англия и Тунис), создали системы, разработанные исключительно для нужд профессионального образования и подготовки. Иногда соответствующая система включает в себя подготовку на производстве.
- В Турции НСКС официально включает в себя все производственное и техническое образование на начальном, среднем и высшем уровнях, но исключает все академические квалификации (professional qualifications).
- Три охваченные исследованием системы (Литва, Малайзия, Россия) описываются как комплексные, хотя они не включают получение квалификации на базе школьного образования. Одна из них включает в себя подсистему квалификационных стандартов с учетом результатов, распространяющуюся только на сферу обучения навыкам и обучение на рабочем месте.
- Две охваченные исследованием страны (Чили, Мексика) попытались внедрить системы профессионально-трудовых стандартов для обучения на рабочем месте. Предпринимались также попытки применения этих систем в сфере профессионального образования и подготовки.
- В рамках исследования не рассматривались системы, предназначенные исключительно для высшего образования.

Сбор и анализ данных

Исследовательская работа проводилась в форме предметного исследования каждой из 16 систем квалификационных стандартов. Пять предметных исследований, посвященных ранним системам квалификационных стандартов (Австралия, НПКС Англии, Новая Зеландия, Шотландия и ЮАР), базировались исключительно на результатах ранее проведенных исследований и имеющихся документов. Работа по сбору данных на месте не проводилась. Поскольку процесс внедрения систем квалификационных стандартов в этих странах уже какое-то время ведется, накоплен значительный объем сведений в виде результатов исследований, тематических работ, оценок, анализа программ и официальных документов, на основании которых были проведены предметные исследования. Исследователи получили задание обобщить итоги проходивших в их странах дискуссий, посвященных тому, что удалось и чего не удалось достичь с помощью систем квалификационных стандартов, а также причин, обусловивших такие результаты. Они также должны были прокомментировать то, что можно извлечь, как им представляется, в качестве выводов из опыта введения системы квалификационных стандартов в странах, находящихся на самых разных этапах политического и экономического развития. Эти пять предметных исследований были опубликованы в составе рабочего документа (Allais, Raffae, Strathdee, Wheelahan, and Young, ILO 2009), доступного по адресу www.ilo.org/employment.

Предметные исследования в остальных одиннадцати странах основаны на данных, которые были собраны на местах в два этапа. На первом этапе основное внимание уделялось описанию и анализу внедряемой и существующей, подлежащей реформированию систем квалификационных стандартов. На втором этапе предметом исследования становились вопросы разработки, использования и результатов внедрения системы квалификационных стандартов.

Исследователи получили задание представить аналитический документ, в котором были бы освещены причины выбора в пользу конкретной системы квалификационных стандартов, порядок состоявшейся (ведущейся) разработки рассматриваемой системы квалификационных стандартов, достигнутый прогресс, а также возникшие при этом проблемы. Исследователи должны были изучить основные проектные характеристики

системы квалификационных стандартов, способы, которыми предполагается достичь поставленных целей, а также процесс устранения недостатков существующей системы квалификационных стандартов. Они должны были прокомментировать вероятность достижения целей посредством соответствующей системы, а также те изменения, которые, возможно, потребуются в нее внести. Исследователи должны были узнать от работодателей, поставщиков услуг в сфере профессиональной подготовки, работников, представителей государственных органов, в какой мере они пользуются системами квалификационных стандартов и насколько эти системы, по их мнению, удовлетворяют имеющиеся у них потребности. Исследование масштабов использования системы квалификационных стандартов стало необходимым первым шагом на пути оценки ее успешности в плане достижения отдельных либо любых более широких связанных с нею целей. Если рассматриваемая система по-прежнему находилась на начальных этапах разработки, исследователи должны были попытаться оценить вероятность – в соответствии с мнением заинтересованных сторон, учитывающим стратегии ее разработки и внедрения, – ее использования и, соответственно, успешного достижения поставленных целей.

Исследователям был выдан примерный шаблон с указанием разделов, на основании которого они должны были структурировать свои отчеты. Это было сделано с целью обеспечения максимальной сопоставимости предметных исследований. При этом исследователям была предоставлена свобода действий в части определения направления исследования и построения структуры отчета сообразно логике исследовавшихся ими систем, а также с учетом более широкого контекста исторического развития систем образования и подготовки в их странах.

На первом этапе исследователи собрали и обобщили официальные документы, включая:

- декларации (заявления) о том, каким образом будет, как ожидается, функционировать система квалификационных стандартов;
- примеры имеющихся квалификационных стандартов и дескрипторов уровней (если таковые имеются);
- описание функций разных организаций/учреждений;
- данные, подтверждающие результаты внедрения НСКС, такие как информация о применении квалификационных стандартов на практике, результаты оценки и анализа и т.д., если такие данные имеются.

За документами исследователи обращались – сообразно обстоятельствам – в официальный орган, отвечающий за систему квалификационных стандартов, министерства образования и труда, а также в международные организации и организации-доноры, ведущие работу в каждой стране.

В зависимости от специфики конкретной страны исследователи интервьюировали некоторых из числа следующих лиц:

- сотрудники квалификационного органа;
- руководители государственных органов, отвечающие за разработку и внедрение системы квалификационных стандартов (в том числе, при необходимости работники министерств образования и труда);
- члены целевых групп, ответственных за разработку и внедрение системы квалификационных стандартов.

Исследователям были предоставлены документы с указаниями по проведению интервью, но некоторые из них подготовили собственные планы интервью с учетом особенностей своих стран. Во многих случаях с целью получения дополнительной информации исследователи проводили ряд дополнительных интервью.

По завершении первой части проекта исследователи приняли участие в прошедшем весьма интенсивно семинаре, на котором поделились результатами первого этапа исследования и обсудили исследовательские методы со старшими консультантами и со-

трудниками МОТ. Программа семинара включала презентации и обсуждение теоретических вопросов, связанных с исследованием систем квалификационных стандартов, а также подробный анализ информации, собранной к тому моменту в каждой стране. На семинаре были определены объекты исследования для второго этапа, с учетом фазы разработки систем квалификационных стандартов в разных странах. Кроме того, на семинаре исследователи смогли получить необходимую помощь и поддержку.

На втором этапе исследования были проведены собеседования с целым рядом представителей заинтересованных сторон и лицами (пользователями), которым отведена важная роль в процессе. При этом основное внимание уделялось пониманию интервьюируемых вопросов использования, внедрения и воздействия системы квалификационных стандартов (в некоторых случаях такого рода вопросы могут задаваться только на этапе внедрения), а также сбору дополнительных сведений о том, что, по мнению опрошенных лиц, будет достигнуто посредством системы. К числу опрошенных лиц относились:

- представители профсоюзов ведущих отраслей и профсоюзов учителей;
- представители работодателей и ведущих отраслей;
- поставщики услуг в сфере образования и профессиональной подготовки;
- сотрудники двусторонних и многосторонних организаций, консультанты и сотрудники организаций из других стран, которые оказывают содействие в области систем квалификационных стандартов.

Исследователи взаимодействовали с научно-исследовательской группой в составе экспертов МОТ для обмена данными, получения указаний и комментариев в процессе проведения интервью и подготовки текстов предметных исследований. Это позволило обеспечить максимальную сопоставимость предметных исследований и одновременно предоставляло отдельным исследователям возможность действовать с учетом логики изучаемой ими системы и этапа ее развития.

Доступ к отдельным предметным исследованиям можно получить по ссылке www.ilo.org/skills/lang--en/index.htm.

Критерии оценки и характеристика имеющихся данных

Анализ систем квалификационных стандартов – непростое занятие, и многие связанные с ним сложности указаны в тексте данного отчета. Анализ результатов реализации любой политической меры представляет собой в высшей степени неоднозначную и сложную процедуру, приступая к которой, далеко не всегда можно рассчитывать на четкие выводы, соответствующие качественным показателям. Конкретные критерии оценки не вырабатывались, поскольку мы руководствовались допущением, в соответствии с которым системы квалификационных стандартов разных стран могут существенно отличаться друг от друга по таким параметрам, как цели, проект, разработка, подход к внедрению и применение. Вместо этого исследователям было предложено сосредоточить свое внимание на трех главных вопросах:

- Какие существуют системы или методы мониторинга и анализа результатов внедрения НСКС? Как разработчики и организаторы систем квалификационных стандартов рассчитывают выявлять и оценивать результаты их внедрения?
- Имеются ли, по мнению разработчиков и организаторов НСКС, данные, подтверждающие результаты их внедрения, и о каких данных идет речь?
- Какими видятся заинтересованным сторонам результаты внедрения НСКС? Что они ожидают (ожидали) от НСКС, соответствовала (соответствует) ли она и будет ли, по их мнению, соответствовать их ожиданиям?

Исследователям был предоставлен примерный перечень возможных положительных и отрицательных результатов внедрения НСКС, а также возможных индикаторов таких результатов. Например, положительным результатом могло бы быть: увеличение числа лиц, получающих квалификацию (посредством присвоения ее полномо-

ными органами и аттестации результатов неформального обучения); увеличение числа учащихся, переходящих на более высокие уровни; расширение возможностей для накопления и перевода кредитов; наличие данных, подтверждающих воздействие на рынок труда (например, использование НСКС работодателями в процессе найма; большее соответствие предложения, формируемого системой образования, и спроса на рынке труда, а также любые показатели, свидетельствующие о повышении эффективности рынка труда; более тесная связь между уровнями квалификации и размерами заработной платы, возникновение новых отраслей, сокращение числа случаев гендерного неравенства); наличие данных, подтверждающих постоянное привлечение заинтересованных сторон; наличие данных о том, что квалификации позволили мигрантам (возвращающимся мигрантам) получить доступ к рынку труда. К числу возможных отрицательных результатов могут относиться рост числа невостребованных квалификаций; бюрократизация процедуры аттестации (например, наличие данных о привлечении избыточных критериев в процедуру аттестации и о сведении аттестации к проставлению галочек); недоверие к новым квалификациям со стороны работодателей или образовательных учреждений; издержки, связанные с утраченными возможностями: ценные ресурсы расходуются на разработку систем квалификационных стандартов за счет более приоритетных направлений, таких как строительство или модернизация образовательных учреждений, профессиональное развитие учителей и преподавателей и т.п. Однако основной акцент был сделан на поиске исследователями свидетельств успеха или фиаско во внедрении НСКС в соответствующих странах.

Ограничения

Как и любое исследование, данный проект был реализован в условиях значительных ограничений, в связи с чем полученные результаты не претендуют на то, чтобы дать всеобъемлющий и окончательный ответ на вопрос о судьбе систем квалификационных стандартов в целом.

Пожалуй, самым серьезным ограничением проекта стали сроки: оно было проведено и завершено менее чем за год, а значит, исследователи и научные руководители были поставлены в жесткие временные рамки. Это обстоятельство неизбежно ограничило объем собранной и проанализированной информации, а также возможности привлечения теоретических работ и доступных документов на тему НСКС. И все же у ограниченного срока исследования было одно преимущество: он позволил составить отчет по его результатам, содержащий значительный объем эмпирических сведений и данных о системах квалификационных стандартов, собранных в той сфере, где наблюдается огромный дефицит соответствующей информации. Надеемся, что, приступая к выработке намного более полного представления и проводя аналитическую работу, будущие исследователи будут опираться на представленные в настоящем отчете результаты.

Любое сравнительное исследование в сфере образования представляет собой ограниченное, сложное и рискованное предприятие. Сложности связаны с терминами, употребляемыми в разных значениях, а также с институтами, системами и процессами, которые в странах воспринимаются как привычные и очевидные и по этой причине не становятся предметом детального изучения, однако их наличие может привести к тому, что одни и те же политические меры дадут самые разные результаты. Как отмечают Noah и Eckstein (1998), даже если исследование носит «исключительно» описательный характер, приходится прилагать огромные усилия только для того, чтобы получать систематизированные данные об одних и тех же аспектах разных образовательных систем. Системы квалификационных стандартов представляют собой особенно сложный предмет для изучения, поскольку, по всей видимости, они представляют собой результат сопоставления опыта разных стран, обмена этим опытом и одновременно объект исследования в этих областях.

Другое ограничение заключалось в том, что многие системы квалификационных стандартов находились на ранних этапах становления. Это отразилось на результатах исследования, так как о процессах разработки и внедрения нам удалось узнать больше, чем об их результатах. Перед исследователями была поставлена задача максимально изучить вопрос применения систем квалификационных стандартов, воспринимаемого

в качестве индикатора вероятных или возможных результатов их внедрения, которые проявятся в будущем.

Еще одним ограничением стало то обстоятельство, что исследователи чаще опрашивали экспертов, которые были причастны к разработке и внедрению НСКС, ссылаясь на то, что другие лица не настолько осведомлены в этих вопросах, чтобы представлять свои комментарии. Результатом стало то, что Fernie и Pilcher (2009) описывают как тенденцию исследовать НСКС в рамках парадигмы геоцентрической физики древнего Вавилона, то есть если допустить, что НСКС образуют центр политической и практической сфер образования. Проблема в том, что НСКС – это почти всегда объект забот лишь небольшой группы людей в любой стране, и после внедрения системы большинство ее граждан многие годы ни разу не услышат о ней. Следует также отметить, что, говоря о своей стране, исследователи зачастую бывают необъективными, даже если стремятся выработать критическую позицию. Кроме того, исследователи имели возможность опросить лишь небольшое число представителей организаций работодателей, профсоюзов и образовательных учреждений. Таким образом, результаты проведенных ими исследований дают определенное представление по рассматриваемому вопросу, но не могут претендовать на исчерпывающий характер.

Перед исследователями была поставлена задача попытаться выйти за рамки аргументов, приводимых в пользу систем квалификационных стандартов в их странах, и уточнить у опрашиваемых, каким образом, на их взгляд, новая система оправдает возложенные на нее надежды. Например, если в стране в качестве приоритетного направления было выделено признание неформального обучения, исследователи должны были установить, в каком порядке и кто будет проводить аттестацию, кто будет выдавать сертификаты, каким образом они будут связаны с уже действующими сертификатами, а также какие были предусмотрены механизмы обеспечения признания их со стороны работодателей и поставщиков услуг в сфере образования. В большинстве случаев исследователи прилагали значительные усилия для получения этой информации, однако чаще получали в ответ риторические заявления и перечень пожеланий. Как предупреждают Fernie и Pilcher (там же), такой подход опасен тем, что не позволяет выявлять потенциальные скрытые конфликты, напряженность, разногласия и путаницу, которые наверняка имеют место в охваченных исследованием странах. Эта дилемма, стоящая перед исследователем, характерна не только для изучения НСКС, однако данный отчет высветил ее еще раз.

В свете сказанного мы не рассчитываем на то, что нам удастся дать окончательные ответы или составить инструкцию к действию. Мы лишь хотим представить вниманию читателя некоторые эмпирические данные и тем самым дать повод для дискуссии о том, что такое НСКС, насколько они выполняют поставленные перед ними задачи, и предложить возможные альтернативные направления для дальнейшего движения.

Глава 3. Введение в НКС: краткий обзор результатов исследований и практической работы

Настоящая глава открывается рассмотрением определений систем квалификационных стандартов. Вниманию читателя предлагается обзор истории их возникновения и развития, указываются страны и регионы мира, в которых ведется их разработка. На материале программных документов и специальной литературы перечислены задачи, которые страны мира стремятся выполнить посредством систем квалификационных стандартов. Очень кратко освещается ряд концептуальных и теоретических вопросов.

Что такое системы квалификационных стандартов?

Приступая к рассмотрению данного вопроса, необходимо ответить на вопрос: что такое квалификация? Традиционно квалификации рассматривались как средство обозначения факта прохождения лицом установленной процедуры, связанной с программой образования или подготовки, которую проводит образовательное учреждение или учреждение, допущенное к проведению подготовки. Квалификации также связывают с официальным признанием допуска лица к деятельности в определенной сфере (например, в качестве юриста, сантехника или учителя). На протяжении последних 30 лет реформаторы систем квалификационных стандартов, включая пропагандистов этих систем, высказывались в пользу необходимости устранения связи между учреждениями, в которых люди получают образование и проходят подготовку, и присваиваемыми при этом квалификациями. ОЭСР (OECD) (2007, с. 21–22) дает следующее определение термина «квалификация»:

Квалификация присваивается в том случае, если полномочный орган устанавливает, что лицо приобрело знания, навыки и/или более широкие компетенции в соответствии с установленными стандартами. Соответствие стандарту обучения подтверждается посредством процедуры аттестации или успешного завершения учебного курса. Обучение и аттестация с целью приобретения квалификации могут проходить в рамках учебной программы и/или на производстве. Квалификация представляет собой официальное признание ценности ее обладателя для рынка труда и для целей последующего образования и подготовки. Квалификация может давать законное право на занятие профессиональной деятельностью.

В официальных программных документах на тему систем квалификационных стандартов слово «квалификация» иногда употребляется в значении совокупности формальных требований, выполнением которых обусловлено присвоение квалификации. Иными словами, «квалификация» – это четко определенные результаты обучения и установленные требования к претендующим на присвоение кандидатам. В этом смысле программные документы или люди, опрошенные при проведении настоящего исследования, ссылаются на «разработку квалификационных стандартов» или «количество созданных квалификационных стандартов». Под «разработкой» квалификации здесь подразумевается официальная разработка совокупности требований к практическому процессу присвоения. Как представляется, именно на это понятие «квалификации» ссылаются участники дискуссий на тему систем квалификационных стандартов, и действительно, системы квалификационных стандартов часто представляют собой прямую попытку улучшить качество информации, содержащейся в официальных документах, в которых содержатся требования к присвоению квалификации. Соответственно, системы квалификационных стандартов можно рассматривать как официальные механизмы регулирования и определения квалификаций, доступных в стране, секторе или регионе.

Исторически сложилось, что в большинстве стран были составлены официальные описания собственных систем квалификационных стандартов. В ряде случаев они в схематичной форме представляли основные официально признанные квалификации в соответствующей стране и взаимосвязи между ними. Такие схемы могут иметь сходство со схемами НКС. Кроме того, в большинстве стран существуют перечни профессий в разных секторах экономики, при этом в отдельных странах такие перечни «привязаны»

к классификационным и распорядительным системам различных видов. В работе, изданной совместно организацией «Содружество обучения» (Commonwealth of Learning) и Южноафриканским квалификационным советом (2008), разграничиваются «системы старого образца», представляющие собой просто графическое изображение основных направлений, соединяющих квалификации в отдельно взятой стране, и «системы нового образца», имеющие форму НСКС. Coles (2007, с. 4) отмечает, что «преимущества НСКС, как считается, заключаются в том, что они четко описывают уровни квалификаций и тем самым уменьшают число противоречивых толкований». Другими словами, основное отличие видят в том, что НСКС содержат конкретные описания разных уровней, на которые помещаются соответствующие квалификации. Таким образом, очевидной становится взаимосвязь между НСКС и результатами обучения: НСКС можно рассматривать как попытки введения общих уровней результатов, а также введения уровней, на которых расположены конкретизированные совокупности результатов, представленные в квалификационных документах. Однако не все механизмы, называемые «НСКС», функционируют подобным образом. Например, австралийская система квалификационных стандартов составлена в виде совокупности квалификаций, при этом какие-либо конкретные описания уровней в ней отсутствуют.

Согласно Ron Tuck (2007), имеющиеся в некоторых странах системы квалификационных стандартов подвержены «тенденциям, характерным для систем». Этим автор хочет сказать, что взаимосвязи между квалификациями очевидны. При этом он утверждает (там же, с. 4), что первые внедренные НСКС имели характеристики, которые не были свойственны традиционным системам квалификационных стандартов, то есть они *не* представляли собой просто более четкую схему квалификаций:

Наиболее важной и отличительной характеристикой этих НСКС является то, что содержащиеся в них квалификации рассматриваются как не зависящие от учреждений, проводящих программы, прохождение которых ведет к присвоению соответствующих квалификаций. Проще говоря, квалификации, получаемые посредством образования и подготовки, становятся «национальным достоянием», а не остаются в собственности образовательных и подготовительных учреждений.

В качестве главного новшества, связанного с НСКС, Coles выделяет введение согласованных определений уровней, в то время как Tuck вводит понятие квалификаций, которые отделены от учреждений, реализующих учебные программы. Соответственно, Tuck предлагает такое определение НСКС:

Система квалификационных стандартов – это средство разработки, классификации и признания навыков, знаний и компетенций в пределах иерархии согласованных уровней. Это механизм упорядочивания существующих и новых квалификаций, которые определяются по результатам обучения, то есть на основе четко определенного набора знаний или умений учащегося, приобретенных в классной комнате, на рабочем месте или в менее формальной обстановке. Система квалификационных стандартов указывает на сопоставимость разных квалификаций и на способы перехода с одного уровня на другой, смены профессиональной или отраслевой принадлежности либо перемещения в пределах профессии или отрасли (и даже смены сферы специализации или академической деятельности, если НСКС призвана объединять профессиональные и академические квалификации в рамках единой системы).

(Tuck 2007, с. v)

Он продолжает свою мысль и говорит о том, что если традиционно общество большинства стран интуитивно понимало взаимосвязи между квалификациями, то в системе квалификационных стандартов обычно усматривают средство *эксплицитного* представления таких имплицитных национальных уровней квалификации. В определении, которое предложил Tuck, нашли частичное выражение те ожидания, которые связаны с применением НСКС. Как представляется, то же самое можно сказать о многих других определениях НСКС. Например, Европейская Комиссия предлагает такое определение:

«Национальная система квалификационных стандартов» означает средство классификации квалификаций на основании совокупности критериев по установленным уровням достигнутых результатов обучения, которое призвано интегрировать и обеспечивать координацию национальных подсистем квалификационных стандартов и

оптимизировать прозрачность, доступность, смену и качество квалификационных стандартов на благо рынка труда и гражданского общества.

(European Commission 2008, с. 11)

В отчете по результатам исследования систем квалификационных стандартов в странах Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) возможная польза от систем квалификационных стандартов сформулирована следующим образом:

Система квалификационных стандартов представляет собой инструмент классификации квалификаций на основании совокупности критериев по установленным уровням результатов обучения. Как ожидается, национальные системы квалификационных стандартов (НСКС) принесут значительную пользу. При условии наличия эффективной системы обеспечения качества они могут содействовать развитию профессиональных навыков работников, способствовать мобильности в сфере образования и на рынке труда, а также предоставлению людям более широкого доступа к высшему и другим уровням образования и к непрерывному обучению. При условии разработки дескрипторов квалификаций в рамках НСКС поставщики услуг в сфере образования и подготовки, а также полномочные государственные органы получают возможность разрабатывать унифицированные и взаимосвязанные квалификации. Работодатели, понимающие и признающие значимость квалификационных стандартов, получают преимущества при найме работников и их профессиональной подготовке. Процесс международного признания квалификаций отдельной страны может быть ускорен путем обеспечения прозрачности квалификационных стандартов, чему может способствовать НСКС.

(APEC Human Resources Development Working Group 2009, с. 1)

По мнению экспертов ОЭСР,

система квалификационных стандартов представляет собой инструмент классификации квалификаций на основании совокупности критериев по установленным уровням достигнутых результатов обучения. Эта совокупность критериев может имплицитно содержаться в самих дескрипторах квалификаций или быть эксплицитно представлена в виде совокупности дескрипторов уровней. Системы могут охватывать все учебные достижения и образовательные маршруты либо ограничиваться конкретным сектором, например, начальным образованием, образованием и подготовкой взрослых или отдельной специальностью. Некоторые системы отличаются большей компактностью по сравнению с другими; некоторые могут быть основаны на нормах закона, а другие представлять собой плод согласия социальных партнеров. *Однако все системы квалификационных стандартов служат основой для повышения качества квалификационных стандартов, их доступности, прояснения взаимосвязей между ними и обеспечения их признания со стороны общественности и рынка труда в пределах одной страны или на международном уровне.*

(OECD 2007, с. 7, курсив мой)

Эти определения получены не эмпирическим путем, а выражают ожидания людей, связанные с тем, что *должны представлять собой* системы квалификационных стандартов и как они *должны работать*. Ситуация усложняется тем, что, несмотря на значительное сходство терминов, употребляемых в разных странах в контексте создания и описания систем квалификационных стандартов, в том числе таких, как «результаты обучения», «компетенция», «стандарты», «подтверждение» и даже «квалификация», фактически этими терминами очень часто обозначают совершенно разные вещи.

По этой причине отдельные исследователи пытались выработать понимание НСКС путем создания типологии различных форм НСКС на основе таких характеристик, как назначение, принципы организации и стратегии внедрения. Так, Raffae (2003); Raffae (2009c); Tuck, Hart, and Keevy (2004); Young (2005); Allais (2007a). Allais, Raffae и Young (2009) признают теоретическую важность идеи типологии НСКС, служащей для исследователей средством изучения взаимосвязей между общей моделью организации и разработки НСКС и процессами, происходящими непосредственно в их странах. Важность типологии заключается и в появлении возможности ответственным лицам выходить за рамки того, что американский социолог Ч. Райт Миллз (C. Wright Mills) назвал **«личными проблемами»** («почему внедрение НСКС в моей стране связано с таким количеством трудностей?»), и видеть в таких проблемах «общие черты», свойственные

всем НСКС, а потому объяснимые, хотя и не поддающиеся немедленному разрешению. Например, **политики часто рассчитывают на немедленное внедрение НСКС, однако весь накопленный международный опыт свидетельствует о том, что реформирование квалификационных стандартов возможно лишь в виде постепенного процесса, обусловленного проведением многих других программных мероприятий.**

Другой способ понимания НСКС состоит в сопоставлении методов их разработки и внедрения в разных странах. Некоторые системы вводились медленно, в рамках более масштабных процессов реформирования, внедрение же других преследовало цель внесения оперативных изменений в существующие системы. В отдельных странах роль инициатора и организатора системы отводится образовательным учреждениям, в других странах система воспринимается как механизм снижения степени влияния этих учреждений на квалификации. Где-то создаются новые организации и системы, а где-то ограничиваются расширением существующих систем.

Ввиду указанных сложностей в основу настоящего исследования не было положено какое-то определенное понятие системы квалификационных стандартов. Вместо этого для его проведения был избран эмпирический подход, в качестве первого шага предполагающий выделение способов **описания** процесса внедрения системы квалификационных стандартов в разных странах, изучение значения в них этого явления и путей реализации указанного процесса.

В качестве реформ, связанных с программами образования и подготовки, внедрение систем квалификационных стандартов, как предполагается, должно повлечь за собой изменения учебного плана и методов преподавания. Понимание НСКС (и, хотелось бы надеяться, их планирование, разработка и внедрение) предполагает усвоение результатов теоретических и эмпирических исследований. Политэкономические и экономические теории и дискуссии также оказывают значительное воздействие на системы квалификационных стандартов, поскольку эти системы призваны изменить взаимоотношения между правительствами и системами образования и подготовки, равно как между последними и рынком труда. В конце настоящей главы очень кратко рассмотрены некоторые теоретические вопросы, поднятые в специальных работах.

Каких результатов намерены достичь правительства посредством НСКС?

Изучение программных документов позволяет сделать вывод о том, что НСКС воспринимаются как средство решения большого числа проблем, которые связаны с системами образования и подготовки и среди которых усматривается определенное сходство. Как показывают изученные документы, многие государства находятся в сравнительно неблагоприятных условиях по причине неэффективности их систем образования и подготовки, и, по всей видимости, предлагается вывод, согласно которому система квалификационных стандартов поможет преодолеть эту неэффективность (например, Leney 2009, с. 63). Системы квалификационных стандартов воспринимаются как особый политический инструмент, которому будет отведена главная роль в процессе реформирования образования и расширения охвата образовательными услугами такими способами, которые приведут к повышению уровней профессиональной компетентности, оптимизации эффективности рынка труда и к экономическому росту.

В программных документах и прочих материалах и отчетах⁶, связанных с темой НСКС, заявлено, что НСКС позволяет полностью или частично выполнить следующие программные задачи:

- повышение понятности национальных систем квалификационных стандартов путем выявления взаимосвязей различных квалификаций, установленных в стране;

⁶ Например, Bird (1998), Bjornavold and Coles (2007), CEDEFOP (2009a, 2009b), Coles (2006, 2007), Commonwealth of Learning и SAQA (2008), Donn and Davies (2003), ILO (2004), Isaacs (2001), Klapp (2003), Leney (2009), Lythe (2008), Moore (2009), Nkomo (2001), OECD (2007), SAQA (2000), Sellin (2007), World Bank (2002).

- создание возможностей для сопоставления разных видов квалификаций путем введения унифицированных уровней;
- предупреждение возникновения дублирующих и повторяющихся квалификаций;
- повышение прозрачности квалификационных стандартов и систем квалификационных стандартов посредством стандартизации всех квалификаций и использования эксплицитных результатов обучения;
- создание условий для равной уважительной оценки профессионального образования и подготовки;
- интеграция образования и подготовки;
- переориентация систем образования с «предложения» на «спрос»;
- повышение значимости (понимаемой как соответствие потребностям рынка труда) и гибкости программ образования и подготовки;
- повышение мобильности рабочей силы, включая:
 - ◊ повышение степени интеграции региональных экономик путем сокращения числа факторов, препятствующих мобильности работников;
 - ◊ улучшение способности работников из развивающихся стран находить работу в других странах в соответствии со своей подготовкой и опытом, что увеличит объем денежных средств, отсылаемых на родину;
 - ◊ улучшение способности работодателей в развивающихся странах без промедления определять навыки и умения работников-мигрантов, что упростит задачу устранения нехватки рабочей силы;
 - ◊ более широкое участие частного сектора в мероприятиях по образованию и подготовке;
- создание эталона для целей обеспечения качества, что способствует повышению качества и подотчетности, и внушение общественности и профессиональным сообществам доверия к целостности и значимости национальных квалификационных стандартов;
- создание систем признания неформально приобретенных навыков;
- создание возможностей для накопления и перевода кредитов, которые бы позволяли постепенно накапливать кредиты, обязательные для получения ученых степеней или сертификатов, в разных учреждениях, а также посредством аккредитации неформального или практического обучения;
- расширение доступа к образованию и подготовке и создание у учащихся мотивации продолжать обучение посредством сертификации имеющихся навыков, что приведет к повышению образовательного уровня и международной конкурентоспособности;
- упрощение процедур интеграции или реинтеграции учащихся в системы образования посредством повышения прозрачности процесса сертификации и содействие непрерывному обучению за счет разъяснения людям имеющихся у них возможностей для последующего образования;
- содействие учащимся в принятии ими решений на основе всей полноты информации относительно интересующих их программ обучения и связанных с ними квалификационных стандартов путем сопоставления уровней разных квалификаций и выявления четких образовательных трансфертов, ведущих к избранным ими карьерным целям.

Как ожидается, эти программные задачи будут способствовать достижению двух значимых целей развития:

- социальная справедливость: получение образования и профессиональная подготовка являются правами человека, но многие люди были изолированы от них или не получают доступа к качественному обслуживанию на базе нынешних систем;

- экономическое развитие: образование и развитие навыков воспринимаются в качестве основных средств решения экономических проблем или, как минимум, чего-то подконтрольного правительствам и позволяющего повысить эффективность экономик управляемых ими государств, например путем привлечения инвестиций, повышения качества и количества рабочих мест, обеспечения большей степени устойчивости в условиях изменений, затрагивающих глобальные рынки.

Две названные политические цели представляются взаимосвязанными: люди, неблагоприятное положение которых обусловлено наличием нынешних систем образования, – это те самые люди, которыми, как полагают, более всего востребована реформированная система, поскольку благодаря ей будут признаны уже имеющиеся у них навыки, мотивировано их дальнейшее обучение и предоставлены им гибкие возможности для получения полноценного образования.. Получив его, они в полной мере будут подготовлены к реалиям рынка труда, а также смогут продолжить обучение и сохранить производительность в условиях изменения рынков труда. Таким образом, будет обеспечена как социальная справедливость, так и экономический рост, повысится производительность и уровень благосостояния, образуя «непорочный круг». Авторы настоящего исследования вдохновлялись желанием понять, в какой мере и в каких условиях системы квалификационных стандартов позволяют достичь любой из этих целей.

Краткий обзор истории развития НСКС

Истоки подхода к квалификациям и традиционному образованию по учебным планам на основе результатов были выявлены в производственной психологии, взятой на вооружение в Соединенных Штатах Америки в 60-е годы XX века, в попытке измерить компетентность учителей в условиях политического давления, которое стало следствием общественной критики, нацеленной на систему школьного образования (Young 2009, Spreen 2001). С того времени идея введения четко определенных результатов обучения проникла в сферу профессионального образования (Jessup 1991) и в явном виде дала о себе знать в «Плане действий 16+» в 1984 году в Шотландии. Этим планом была заложена основа целого ряда реформ, приведших к внедрению в 2001 году Шотландской системы кредитов и квалификационных стандартов (Raffe 2003; Young 2003). В других частях Соединенного Королевства в конце 1987 года под влиянием некоторых идей «Плана действий 16+» был создан Национальный совет по профессиональным квалификационным стандартам с целью разработки «новой системы квалификационных стандартов, обеспечивающей наличие востребованных промышленностью навыков» (Phillips 1998, с. 64). Первоначально предполагалось, что система НПКС будет включать в себя все существующие профессиональные квалификации, однако в итоге была получена совокупность квалификаций на основе результатов, дополняющих одни имеющиеся квалификации и заменяющих другие.

Эти два события – «План действий 16+» в Шотландии и система НПКС в остальной Великобритании – несмотря на все их различия, общепринято считаются истоками явления под названием «НСКС». В середине 1990-х годов в Австралии, Англии, Новой Зеландии, Шотландии и ЮАР были созданы или создавались системы, испытывавшие на себе их разное влияние.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. начался процесс введения систем в других странах. В основном он затронул профессиональное образование, когда часто за основу принималась модель НПКС Англии. Например, когда на Ямайке было создано первое Национальное управление по вопросам подготовки, обслуживавшее англоязычные страны Карибского региона, в нем применялась пятиуровневая система на основе НПКС. Барбадос и Тринидад и Тобаго последовали этому примеру. В обоих случаях за основу принимались квалификации с учетом компетенций, разработка которых «направлялась отраслевыми сообществами» (Holmes 2003, с. 98). В ряде стран Латинской Америки были разработаны системы профессионально-трудовых компетенций, также испытывавшие на себе влияние НПКС Англии, а подготовка с учетом компетенций стала основной характеристикой профессионального образования в Латинской Америке (Vargas 2005). В конце 1990-х годов в рамках мероприятий, известных как «Болонский процесс», реформа высшего образования в Европе была дополнена идеями уровней и результатов.

В период примерно с 2005 года НСКС были разработаны во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона, в частности в сфере профессионального образования. В недавнем прошлом, после принятия Европейским Союзом Европейской системы квалификационных стандартов (ЕСКС) в 2008 году, стремительно возросло число европейских стран, занимающихся разработкой систем квалификационных стандартов. По данным Европейского центра развития профессионального образования (2009), в настоящее время из всех стран Европейского Союза поступают сигналы о том, что они будут вести разработку комплексных НСКС.

По всему миру также ведется разработка и внедрение региональных систем квалификационных стандартов, испытывающих на себе и оказывающих влияние на развитие НСКС. Европейская система квалификационных стандартов для непрерывного обучения была принята Европейским Парламентом и Советом в 2008 году. Она рассчитана на послесреднее образование и подготовку и описывается как «инструмент перевода» ('translation instrument'). По-видимому, это означает, что, несмотря на то что она называется «системой квалификационных стандартов», она не будет состоять из «квалификаций» *как таковых*, но скорее будет представлять собой совокупность дескрипторов уровней, которые будут использоваться для согласования общих «уровней» квалификаций в пределах Европы. Эта система уже оказала свое влияние, проявившееся в том, что большинством европейских стран были приняты НСКС. ЕСКС также была применена за пределами Европы в ходе разработки НСКС и пользуется международным признанием в качестве базы для создания региональных систем.

Система квалификационных стандартов Карибского сообщества (CARICOM) была создана для профессионального образования в странах Карибского бассейна. Данная система прямо ориентирована на внедрение образования и обучения с учетом компетенций, рекомендованных для сферы профессиональной подготовки Советом по развитию человека и социальному развитию стран-участниц Карибского сообщества с 2002 года. Принятие данной модели предполагало введение пятиуровневой системы профессиональных стандартов, которые уже были разработаны в регионе, введение порядка разработки стандартов и особого порядка проведения подготовки и аттестации для последующей сертификации.

Объединенный совет министров Сообщества развития Юга Африки одобрил разработку Южно-Африканской системы квалификационных стандартов в июне 2005 года. Основное внимание уделяется профессиональному образованию и подготовке, а также содействию в разработке систем квалификационных стандартов в отдельных странах. К задачам относится обеспечение подлинной сопоставимости квалификаций и кредитов в пределах Сообщества развития Юга Африки, создание условий для взаимного признания квалификаций странами-участницами, гармонизация квалификационных стандартов, насколько таковая представляется возможной, и при необходимости – создание приемлемых региональных стандартов.

В рамках Программы сотрудничества Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Австралии в целях развития (AADCP) был создан проект «Совершенствование систем признания навыков в странах АСЕАН», призванный содействовать странам АСЕАН в контексте постоянного мониторинга собственных механизмов признания навыков в целях удовлетворения новых потребностей промышленности и работодателей региона. Была создана четырехуровневая система профессионально-трудовых компетенций, включающая уровни работника средней квалификации, квалифицированного работника, специалиста (эквивалента) и руководителя среднего звена (эквивалента). Была предложена региональная система квалификационных стандартов. Изучается необходимость создания системы квалификационных стандартов для стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕС 2009).

Страны Океании ведут разработку унифицированного реестра, Тихоокеанского регионального реестра квалификационных стандартов (PRQR), преследуя цель в долгосрочной перспективе преобразовать его в систему квалификационных стандартов. Параллельно разрабатывается набор программ ПТОП. Разработка этого реестра квалификаций осуществляется Южно-Тихоокеанским советом по оценке образования при серьезной поддержке со стороны следующих стран Океании: Острова Кука, Феде-

ративные Штаты Микронезии, Фиджи, Кирибати, Маршалловы острова, Науру, Ниуэ, Палау, Папуа – Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы острова, Токелау, Тонга, Тувалу и Вануату (2008, с. 56).

Для небольших (по численности населения) стран содружества⁷ разрабатывается транснациональная система. Она определяется как «инструмент перевода» и включает в себя технические и профессиональные квалификации на основе высшего и послесреднего образования. Указанные выше различные страны, присоединившиеся к региональным системам квалификационных стандартов, также присоединятся к данной системе.

Многим из этих систем предшествовало принятие конвенций и деклараций, разработанных под эгидой ЮНЕСКО (например, Лиссабонская конвенция и Болонский процесс в Европе, Декларация Аруша в Африке).

В приведенной ниже Таблице 1 кратко представлена история развития НСКС, начиная с реформ в Шотландии, обусловивших создание Шотландской системы кредитов и квалификационных стандартов (ШСККС). Сведения, представленные в таблице, взяты из исследовательских работ и программных документов, указанных в списке литературы, а также установлены в ходе бесед с разработчиками программ и консультантами. Конкретные источники не указаны в целях удобочитаемости таблицы.

Таблица 1. История развития систем квалификационных стандартов

1983	Шотландским <i>Планом действий (16–18-летние в Шотландии: план действий)</i> введены основанные на результатах портативные, «институционально универсальные» модули для профессионального образования.
1985	Создание квалификационного органа Шотландии (Scotvec).
1986	Пересмотр введенных в Великобритании Профессиональных квалификационных стандартов, по результатам которого была рекомендована система НПКС с учетом компетенций. По результатам пересмотра существующей системы в Новой Зеландии для системы школьного образования предложены оценки «на основе достижений».
1987	Отчет <i>Australia Reconstructed</i> : акцент на понятии навыков и роли образования в обеспечении большей производительности в Австралии и повышении ее конкурентоспособности на международном уровне, помещения поставщиков услуг в условия конкуренции, создания системы признания квалификаций. В Великобритании создан Национальный совет по профессиональным квалификационным стандартам (NCVQ).
1988	Первые НПКС присвоены в Великобритании.
1989	Квалификационный орган Шотландии (Scotvec) распространил сферу применения модулей на национальные сертификаты и дипломы на базе высшего образования.
1990	Создана Новозеландская система квалификационных стандартов, она начала действовать в полном масштабе к 1997 году и постепенно упразднила все существовавшие в то время квалификации. Первая Национальная система квалификационных стандартов, официально признанная в качестве таковой.

⁷ В их число входят Антигуа и Барбуда, Барбадос, Белиз, Ботсвана, Кипр, Доминика, Гренада, Гайана, Ямайка, Лесото, Мальдивские острова, Мальта, Маврикий, Намибия, Папуа – Новая Гвинея, Самоа, Сейшельские острова, Сьерра-Леоне, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Свазиленд, Багамские острова, Коморские острова (не входят в Содружество), Гамбия, Тонга, Тринидад и Тобаго, Тувалу и Вануату.

1991	Шотландская схема накопления и перевода кредитов (SCOTCAT) создана в сфере высшего образования в Шотландии. Публикация работы Гилберта Джессапа (Gilbert Jessup) « <i>Итоги. НПКС и возникающая модель образования и подготовки</i> ».
1993	Малазийская национальная система квалификационных стандартов навыков (только профессиональные квалификации).
1994	В Мексике создан Национальный совет по стандартизации и сертификации.
1995	Введена Австралийская система квалификационных стандартов. Принят закон «О Южноафриканском квалификационном совете», цель которого упразднить все имеющиеся квалификации к 2002 году. Начата разработка системы компетенций в Чили.
1999	В Шотландии введена система <i>Higher Still</i> : это «единая система» академических и профессиональных квалификационных стандартов для лиц в возрасте 16–18 лет. В Ирландии принимается закон «О квалификациях». В Новой Зеландии появляется рабочий документ, свидетельствующий о внесении серьезных изменений в систему. Подписана Болонская декларация, на основании которой 29 (сейчас более 40) европейских стран договорились о начале мероприятий по унификации собственных систем высшего образования.
2000	Национальная система признания профессиональных навыков Сингапура.
2001	Официально введена Шотландская система кредитов и квалификационных стандартов. На Маврикии принят закон «Об агентстве по квалификациям». Введена Национальная система квалификационных стандартов на Мальдивах. В Новой Зеландии создан Реестр квалификаций гарантированного качества, включающий в себя Новозеландскую систему квалификационных стандартов (NZQF). Издано поручение пересмотреть НСКС ЮАР. В Бразилии запущена система подготовки с учетом компетенций.
2002	Система квалификационных стандартов запущена во Франции. Чили начинает реализацию мероприятий в сфере профессиональной подготовки с учетом компетенций в рамках национального проекта «Чили квалифицирует» (Chile Qualifies).
2002–2006	Ведется разработка НСКС на Фиджи, Самое, в Сингапуре, Вануату, Специальном административном районе Гонконг, на Мальдивах, в Тонге.
2003	Системы введены на Филиппинах и в Ирландии. Страны Восточной Европы и бывшего СССР присоединяются к Болонскому процессу. Бельгия запускает процесс разработки фламандской системы квалификационных стандартов. Германия запускает процесс разработки системы квалификационных стандартов. Первый научный журнал, посвященный НСКС (специальное издание <i>Journal of Education and Work</i>).
2004	Латвия начала разработку системы квалификационных стандартов.
2005	Система квалификационных стандартов принята в Вануату. Работа над системой квалификационных стандартов начата в Финляндии, на Мальте, в Норвегии, Нидерландах. Начаты консультации на тему системы квалификационных стандартов.

2006	Начата работа над НСКС в Папуа – Новой Гвинее, а также над системой квалификационных стандартов для Албании, Чешской Республики, Черногории, Румынии, Польши. Первые две системы (в Шотландии и Ирландии) сертифицированы на основании Болонской системы.
2007	Принята Малазийская система квалификационных стандартов. Включение технических и профессиональных квалификационных стандартов в состав системы квалификационных стандартов Мальдивских островов. Разработка систем ведется в Андорре, Армении, Бельгии (во франкоязычной части страны), Боснии и Герцеговине, Хорватии, Грузии, Исландии, Индии, Литве, Пакистане, Швеции, Швейцарии. Опубликован отчет ОЭСР, посвященный системам квалификационных стандартов. Колумбия запускает обучение с учетом компетенций.
2008	Согласована Европейская система квалификационных стандартов для непрерывного обучения. Во Вьетнаме введены уровни профессиональных квалификаций, то есть фактически установлена система. Система квалификационных стандартов принята в Албании. Новая система квалификационных стандартов разработана в Дании. Разработка систем ведется в Австрии, Бангладеш, Болгарии, Италии, Лихтенштейне, Турции. Кипр и Украина приняли решение о разработке НСКС. В НСКС ЮАР внесены существенные изменения на основе нового законодательства.
2009	После двух лет испытаний, проводившихся Агентством по квалификациям и учебным планам, была утверждена новая Система квалификационных стандартов и кредитов для Англии, Северной Ирландии и Уэльса.

В приведенной ниже Таблице 2 представлены страны, принимающие участие в разработке НСКС, с указанием этапов процесса. Страны распределены по региональному признаку с учетом этапа разработки собственной системы. С помощью таблицы можно получить примерное представление о текущем состоянии дел. Поскольку НСКС пребывают в постоянном развитии, в отдельных странах, возможно, произошли изменения с момента составления таблицы, однако мы надеемся, что она послужит некоторой иллюстрацией международного процесса разработки НСКС.

Этапы развития, по которым распределены страны в таблице, определены приблизительно. Подробное исследование положения дел в любой отдельно взятой стране, вероятно, повлекло бы обсуждение оптимальной классификации и самих используемых категорий. Однако представленная нами таблица, которую, конечно же, нельзя считать окончательной, служит предварительным указанием на те страны, которые участвуют в разработке НСКС или связанных с ними программ.

Выделяемые **пять этапов** или типов служат исключительно целям данной обзорной таблицы. Они приблизительно соотносятся с категориями, предложенными Deij (2009). Однако в приведенной ниже таблице разграничиваются «введенные» и «внедренные» НСКС, поскольку в ряде стран, где НСКС была официально введена, процесс внедрения еще далек от завершения. Пятая категория охватывает страны Латинской Америки, так как опыт создания систем компетенций оказывает влияние на НСКС. Предлагаемая нами 3-я категория включает в себя выделенный Deij (там же) «этап концептуализации» и «этап разработки». Нами предложены следующие типы или этапы:

1. **Система введена.** НСКС приобрела официальный статус благодаря обнародованию в установленном порядке программ или законодательных актов. Для испол-

нения разнообразных функций, связанных с НСКС, имеются либо были введены соответствующие механизмы. Система содержит квалификационные стандарты.

2. **Разработка и внедрение.** Страна ведет разработку политических мер и механизмов, посредством которых будут внедряться НСКС.
3. **Планирование и проектирование.** В стране изучаются такие вопросы: как должна выглядеть НСКС, как она должна функционировать, какие функции различных участников и заинтересованных сторон следует предусмотреть.
4. **Изучение возможностей внедрения.** Страна изучает возможность внедрения НСКС.
5. **Система компетенций или система обучения с учетом компетенций.** В стране введено или вводится разноразовное обучение с учетом компетенций, охватывающее различные квалификации. Данный этап включает разработку механизмов выявления и стандартизации компетенций и признания предыдущего обучения. Обычно это происходит в рамках системы компетенций, в которой выделены разные уровни и сферы, и необязательно предполагает переход на полноценную НСКС.

В целях лучшей обобщимости данных мы не указываем источники информации. Многие из этих источников приведены в списке литературы, но есть среди них и информация, полученная от консультантов и экспертов. Приведенная информация носит исключительно предварительный характер, и данная таблица позволяет составить лишь некоторое представление об имеющихся тенденциях.

Таблица 2. Предварительный обзор НСКС в странах мира

	1. Система введена	2. Разработка и внедрение	3. Планирование и/или проектирование	4. Изучение возможностей внедрения	5. Система компетенций
Страны к югу от Сахары	Ботсвана, Намибия, Маврикий, ЮАР	Лесото, Сейшельские острова	Ангола, Кения, Эфиопия, Нигерия, Руанда, Замбия	Демократическая Республика Конго, Гана, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Свазиленд, Танзания, Уганда, Зимбабве	
Американский континент и страны Карибского бассейна	Организация Восточно-Карибских государств	Барбадос, Канада, Гондурас, Ямайка, Тринидад и Тобаго	Антигуа и Барбуда, Чили, Колумбия, Гренада, Гайана		Бразилия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Гватемала, Мексика, Никарагуа, Панама
Азия (Южная и Восточная) и Тихоокеанский регион	Австралия, Специальный административный район Гонконг, Малайзия, Новая Зеландия, Филиппины, Самоа, Сингапур, Шри-Ланка, Вануату	Фиджи, Китай, Мальдивы, Океания, Папуа – Новая Гвинея, Таиланд, Тонга, Вьетнам	Бангладеш, Индия, Пакистан	Афганистан, Бутан, Бруней, Камбоджа, Китай, Япония, Лаос, Макао, Монголия, Непал (имеются НПКС), Республика Корея	Индонезия

Европа и Средняя Азия	Англия, Ирландия, Франция, Мальта, Северная Ирландия, Румыния, Шотландия, Уэльс	Албания, Литва, Фландрия, Босния, Чешская Республика, Эстония, Португалия, Черногория, Косово, Грузия, Словения, Турция	Андорра, Армения, Австрия, Бельгия, Хорватия, Чешская Рес- публика, Кипр, Франция, Дания, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Италия, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Сербия, Словацкая Республика, Испания	Азербайджан, Болгария, Казахстан, Киргизия, Латвия, Люксембург, Македония, Швейцария, Украина, Узбекистан	
Ближний Восток и Северная Африка		Тунис	Алжир, Египет, Иордания, Марокко, Объединен- ные Арабские Эмираты	Ирак	

Отдельные вопросы, поднятые в специальной литературе

Трудно представить себе полноценную национальную систему образования и подготовки, в которой отсутствовали бы квалификации. Традиционно квалификация, например, ученая степень, диплом или сертификат, рассматривалась как знак или свидетельство непрерывной учебы в течение установленного периода времени в определенной сфере. Однако в течение двадцатого столетия значимость квалификаций возросла, вследствие чего стали повсеместно наблюдаемые сегодня напряженные усилия, направленные на разработку систем квалификационных стандартов. На протяжении двадцатого столетия значение формального образования и подготовки, воплощенного в соответствующих квалификациях, как фактора доступа к средствам существования непрерывно росло (Little 2000). Во второй половине столетия это обстоятельство стало проявляться в большей мере, поскольку увеличивалось число людей, получивших квалификации. Растет число доступных квалификаций, возрастают расходы государства на управление квалификационными системами и расходы отдельных людей на приобретение квалификаций (Little 2000). Поэтому если описывать эту ситуацию просто в терминах масштаба, то получается, что по мере увеличения числа людей, получающих квалификации, возрастает важность обеспечения понятности квалификаций и наличия взаимосвязей между ними.

В странах или секторах экономики стран, характеризующихся излишком квалифицированной рабочей силы, квалификации стали использоваться как средства отбора, а не как свидетельства приобретенных навыков, необходимых для выполнения определенной работы (Shields 1996). Это привело к тому, что Dore (1976) описывал как «болезнь дипломов» (его беспокоили главным образом отрицательные последствия данной тенденции для самой сути образовательного процесса). Увеличение объемов международной торговли услугами образования и подготовки также приводит к тому, что «центр тяжести» перемещается в сферу квалификаций (Holmes 2003). С этим процессом связана та степень, в которой отдельные профессии и специальности и на отдельных уровнях рынка труда, обслуживающие основные виды профессиональной деятельности, начали функционировать как глобальные рынки. Вместе с этим, как от-

мечают Johnson и Wolf (2009), несмотря на глобализацию торговли товарами и услугами, международное перемещение специалистов по нескольким ключевым позициям более ограничено по сравнению с девятнадцатым веком, причем зачастую квалификации образуют часть нормативно-правовой базы, служащей для контроля такого перемещения.

Основной отличительной чертой работ, посвященных системам квалификационных стандартов, является заимствование программ. В этом нет ничего необычного: страны, стремящиеся осуществить реформу образования, зачастую взаимно ссылаются на программные документы, пытаясь подкрепить надежность провозглашаемой ими идеи (Levin 1998). Как представляется, нестабильные государства заимствуют образовательные модели у более устойчивых государств, тем самым подтверждая свою приверженность тем процессам, которые считаются прогрессивными и модернизационными (Chisholm 2005). Spreen (2001) утверждает, что последние десятилетия были отмечены интенсификацией процессов заимствования и обмена программными мерами, при этом руководители на местах использовали заинтересованность внешних партнеров и наличие внешней поддержки в целях обеспечения повышенной приоритетности тех задач и программ, в которых они наиболее заинтересованы. Это привело к тому, что влияние внешних организаций значительно перевешивало непосредственную ценность того относительно небольшого вклада, который они внесли в покрытие общих расходов на образование и подготовку (Spreen 2001, с. 54). С этим, в частности, связана деятельность международных консультантов и технических экспертов. Эдвард Френч (Edward French) утверждает:

Пожалуй, наибольшая поддержка международного движения в пользу НСКС проявляется в виде коллегиальной работы сообщества, образуемого «посвященными» и практиками, привлекаемыми со стороны. Имеется небольшая международная сеть экспертов, обладающих прекрасными теоретическими знаниями и принимавших участие в непродолжительной, но весьма интенсивной работе по внедрению НСКС, в сколь бы разных режимах такая работа ни велась. Насколько это представляется возможным в сфере, изобилующей абстракциями высокого порядка, эти люди говорят на одном языке.

(French 2009, с. 58)

Edwards, Nicoll, Solomon и Usher (2004) отмечают, что международная политика в сфере образования формируется в русле ряда общих тем: потребность в изменениях обосновывается преимущественно в экономической плоскости как фактор повышения качества человеческих ресурсов; все чаще признается, что системы образования и подготовки не справляются со своими задачами; изменения в сфере образования и подготовки вводятся как необходимые, но не требующие значительного увеличения предоставляемых государством ресурсов; реформа образования преподносится в виде изменений форм управления; к учреждениям образования и профессионального обучения предъявляется требование ориентировать свою работу в большей мере на принципы коммерческой деятельности и рынка; все большее внимание обращается на такие вопросы, как стандартизация, подотчетность и тестирование. Судя по всему, системам квалификационных стандартов отводится ключевая роль в описанном подходе к проведению реформ.

Осуществлявшийся странами поиск более тесных связей между экономикой и образованием сопровождался обретением квалификациями нового значения (Lowe 2000). В большинстве исследований, в рамках которых НСКС рассматриваются в перспективе политической экономии, утверждается, что внедрение этих систем связано с неоллиберальной реформой государственного сектора (Strathdee 2009, Wheelahan 2009, Allais 2007, Young 2005, 2003, Spreen 2001, Phillips 1998). Young (2003, с. 232) полагает, что системы квалификационных стандартов иллюстрируют «практически парадигматический пример государственного вмешательства в неоллиберальную экономику», поскольку они представляют собой попытку одновременно обрести больший контроль и предоставить более широкий выбор людям. Ссылаясь на Национальные профессиональные квалификационные стандарты в Великобритании, он отмечает, что наблюдающийся с середины 1980-х годов рост внимания правительства Великобритании к квалификациям был тесно связан с политикой постановки сферы образования и под-

готовки «на рыночные рельсы», в рамках которой поставщики соответствующих услуг вынуждены конкурировать за потребителей (и, соответственно, за финансирование). Иными словами, в подобных условиях квалификации служат идеальным средством государственной политики, поскольку с их помощью, как представляется, достигаются две цели: стимулирование отдельных учащихся и обеспечение большей подотчетности учреждений. Аналогичным образом Tuipatunana (2003), опираясь на аргументы, которые выдвинул Ball, полагает, что системы квалификационных стандартов можно рассматривать как элемент нового подхода к управлению, акцентирующего действенность и эффективность, которые обеспечиваются способами, отведенными для коммерческого сектора. Она утверждает, что такой новый подход к управлению призван обслуживать интересы неолиберальной экономической системы, поскольку политика в сфере образования все больше определяется экономическими задачами и приоритетами бизнеса.

В прошлом профессиональное суждение учителей и преподавателей признавалось основой стандартов и гарантией продвижения учащихся. В условиях роста числа лиц, приобретающих высокую квалификацию, в частности в богатых странах, все чаще подчеркивается необходимость выработки более четких критериев и доступного понимания представления о том, какими компетенциями на самом деле обладают получающие квалификацию учащиеся.

Несмотря на то что Coles (2007, с. 7) полагает, что системы квалификационных стандартов связаны «с определением уровней с помощью дескрипторов, которые иногда формулируются на основе вводимых ресурсов обучения, а иногда на основе его результатов», основное внимание большинства авторов специальных работ занято идеей результатов обучения. Coles (там же, с. 22) утверждает, что идея состоит в том, чтобы «наметить курс следования от системы, которая использует учебные планы, методы аттестации и квалификации, основанные на таких вводимых ресурсах, как учебные материалы, временные затраты на педагогическую работу и оценка по эталону, к системе, которая опирается на критерии и основана на согласованных результатах обучения». Coles (там же, с. 3) считает, что НСКС призваны сделать квалификации более «ориентированными на пользователей», что, как он утверждает, предполагает ослабление контроля над квалификациями со стороны поставщиков услуг в сфере образования и подготовки.

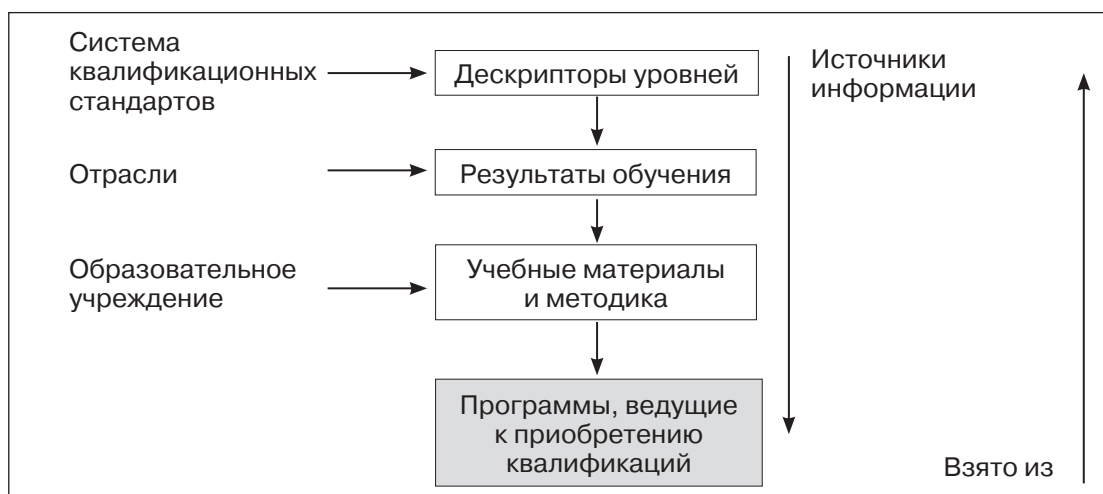
«Сдвиг в сторону результатов» (CEDEFOP 2008) пользуется широкой (преимущественно не сопровождающейся критикой) международной поддержкой и иллюстрирует подлинное изменение в представлениях о квалификациях. Это может быть связано с тем обстоятельством, что многие системы квалификационных стандартов рассчитаны исключительно на техническое и профессионально-техническое образование и подготовку (ПТОП), причем в сфере ПТОП во многих странах длительное время преобладали подходы с учетом компетенций (Сомун 2009). Однако многие системы квалификационных стандартов, включая высшее образование, также основаны на результатах обучения, и Европейский центр развития профессионального образования (там же) полагает, что подход на основе результатов обучения начинает закрепляться в системах высшего и школьного образования.

Традиционно значением слова «квалификация» охватывается процесс обучения и прохождения формальной, институционализированной процедуры аттестации (Fuller 1999). «Сдвиг в сторону результатов» представляет собой попытку создания квалификационных стандартов, не привязанных к конкретным программам обучения или реализующим их учреждениям. Разрабатываются условия присвоения квалификаций, включающие в себя сформулированные результаты, которых лицо обязано достичь, чтобы ему (ей) была присвоена квалификация. Соответствующие квалификации, как полагают, могут впоследствии присваиваться любому человеку, который в состоянии продемонстрировать наличие надлежащих компетенций, вне зависимости от того, посещал ли он (она) образовательное учреждение. Практическая реализация такого сдвига имеет важные последствия для представлений о знаниях и навыках, приобретаемых в ходе образования и подготовки, а также для представлений об управлении этими процессами и их организации. К примеру, как сторонники, так и критики НСКС согласны в том, что НСКС лишают власти образовательные учреждения и делегируют

ее другим заинтересованным сторонам, в частности работодателям. Также не вызывает разногласий то обстоятельство, что радикальность такого сдвига не всегда очевидна для затрагиваемых им сторон (CEDEFOP 2008, Young and Allais 2009, Chakroun, работа будет опубликована в 2010 г.). *Разногласия* возникают по поводу того, каковы вероятные последствия указанного, а также того, будут ли они носить положительный или отрицательный характер.

Сторонники полагают, что подход на основе результатов обучения может расширить доступ к образованию за счет обеспечения большей справедливости и прозрачности условий такого доступа, а также в силу того, что сертификаты будут выдаваться людям на основе уже имеющихся у них знаний (Jessup 1991). Результаты обучения также представляются исследователям связанными с тем, что описывается как наиболее эффективные педагогические методы (CEDEFOP 2008). Исследователи, поддерживающие идею такого перехода, утверждают, что системы квалификационных стандартов иллюстрируют «новое понимание знания» и «новую иерархию», в рамках которой «поставщики услуг в сфере образования утрачивают роль лидеров и право установления стандартов, а учебные материалы (или вводимые ресурсы) более не являются точкой отсчета» (Commonwealth of Learning and SAQA, 2008, с. 44). Эта иерархия описывается как «нисходящий подход», иллюстрацией которого служит приводимый ниже график (там же):

Рис. 1. Нисходящий подход



На Рисунке 1 наглядно представлен подход, аналогичный тому, что используется при подготовке с учетом компетенций, но выходящий за рамки профессиональной подготовки и (или) обучения на рабочих местах и охватывающий другие аспекты систем образования и подготовки. На представленной схеме и в тексте отчета, где она была приведена, системы квалификационных стандартов рассматриваются как факторы перехода права распоряжения квалификациями от поставщиков услуг в сфере образования к работодателям.

Однако данный подход подвергается значительной критике. Исследования показали, что при попытке добиться точности формулировок, описывающих результаты обучения (или компетенции), примером каковой являются Национальные профессиональные квалификационные стандарты (НПКС) Англии, определения этих результатов становятся узкими и, в конечном счете, тривиальными. Guthrie (2009, с. 25) в исследовании, посвященном подготовке с учетом компетенций в Австралии и в основном выступающим в поддержку данного подхода, говорит, что

... допущение, в соответствии с которым человеческие способности могут быть однозначно описаны и точно переданы средствами языка, является необоснованным. Например, письменно сформулированные стандартные компетенции в лучшем случае являются приблизительным, хотя и полезным руководством, и нам следует с осторожностью относиться к допущению того, что фактическое содержание компетен-

ции может быть передано словами, используемыми для его описания. Следовательно, важны не слова, а их *смысл*, а также та мера, в которой этот смысл поддается всеобщему пониманию.

Wolf (1995) приводит подробные эмпирические данные и теоретические доводы, с помощью которых на примере Национальных профессиональных квалификационных стандартов (НПКС) Англии показывает, что спецификация результатов и критериев аттестации, равно как аттестация на основе таких критериев, не отличались рациональностью. Она также показывает (Wolf 2002), как квалификации, созданные посредством системы НПКС, признавались нежелательными не только родителями и молодыми людьми, но и работодателями, то есть теми самыми целевыми группами, на которые они и были рассчитаны. Allais (2007) исследует те же проблемы на материалах НСКС ЮАР. Она утверждает, что образование на основе результатов устраняет потребность в специалистах, которые занимаются отбором знаний и установлением последовательности их усвоения и без которых учебные планы не могут быть составлены, и что в отсутствие эффективных профессиональных объединений и образовательных учреждений устанавливаемые стандарты отличаются значительной разнородностью. Другие исследователи указывали на то, что НСКС, созданные на основе подхода, ориентированного на результаты, либо подхода с учетом компетенций, опираются на ущербные эпистемологические принципы и что, невзирая на их привлекательность, на практике они основаны на неверном понимании природы знания и навыков⁸.

William (1996 с. 304, цитируется по Weeden, Winter and Broadfoot 2002, с. 32) утверждает, что «стандарты» представляют собой социальное изобретение, а не объект, поддающийся точному измерению:

Результаты экзаменов – это социальные факты. Как и в случае денежных банкнот, их ценность определяется статусом, закрепляемым за ними в пределах социальной системы. Как свидетельствует печальный опыт валютных рынков, нельзя вводить сопоставимость в директивном порядке. Аналогичным образом все попытки определить «равноценность» в отрыве от породившей ее социальной среды потерпели фиаско и неизменно обречены на провал. Две квалификации сопоставимы лишь постольку, поскольку есть люди, готовые считать их сопоставимыми и в равной мере доверяющие квалификационным учреждениям или органам.

Fuller (1999, с. 14–15) полагает, что:

Квалификации приобретают ценность благодаря тем институциональным и символическим значениям, носителями которых они выступают во взаимоотношениях социальных групп, включая лиц, которым присваиваются квалификации, родителей, друзей и других пользователей, таких как работодатели, образовательные учреждения, а также производственные и профессиональные объединения. Такие значения формируются исторически и в социальном контексте путем использования квалификационных стандартов в повседневной жизни и благодаря их роли в качестве фактора структурирования общественных отношений и общественного воспроизводства. Из этого следует, что воспринимаемая ценность отдельных квалификаций может изменяться с течением времени в ходе согласования или оспаривания их значений.

Другими словами, неотъемлемым условием ценности квалификаций выступает доверие, объектами которого являются поставщики услуг и квалификационные учреждения, доверия, которое вырабатывается в течение определенного времени и не может быть просто спущено сверху путем установления нормы или указа. Young и Allais (2009) считают, что квалификации являются показателями того, что люди «знают и могут делать», и поэтому их следует рассматривать в качестве элементов, связующих разные части системы образования, а также эту систему и рынок труда, а не в качестве

⁸ Например, Allais (2003, 2007a, 2007b), Allais et al. (2007), Donnelly (2005), Ensor (2003), Gamble (2002, 2004a, 2004b, 2005), Hall and Woodhouse (1999), Morrow (2001), Muller (1996, 1998, 2000a, 2000b, 2001, 2004), Shalem, Allais, and Steinberg (2004), Taylor (2000, 2002, 1993), Wolf (1993, 1995); Young (2001, 2003, 2005, 2007a, 2007b, 2008).

движущих сил реформы образования. Однако в условиях дефицита доверия к образовательным и квалификационным учреждениям возникает серьезная проблема, которую можно наблюдать во многих странах и которая может быть объяснена тем фактом, что соответствующие учреждения определенной страны или региона могут быть совершенно неизвестны в другой стране или регионе.

Как уже отмечалось, исследователи указывали также на то обстоятельство, что, несмотря на общепринятое описание систем квалификационных стандартов, в основу которого положены результаты обучения, самому термину «результаты обучения» толкователи придают совершенно разные и иногда взаимоисключающие значения (Bohlinger 2008, Brockman, Clarke and Winch 2008, CEDEFOP 2008, Coles 2007).

В своем обширном исследовании, предметом которого являются системы квалификационных стандартов стран мира за период до 2005 года, Young (2005) утверждает, что все страны, в которых внедряются эти системы, столкнулись с проблемами, и отмечает, что системам квалификационных стандартов был посвящен ряд обзоров, оценок и критических разборов. Young, Allais и Raffe (2009) обращают внимание на то, что квалификации не являются самостоятельными факторами, поддающимися изменению в отрыве от особенностей взаимосвязей между системами образования и подготовки. Поэтому, видимо, нет ничего удивительного в том, что процесс внедрения НКСК наряду с некоторыми из первоначально задуманных изменений сопровождался непредусмотренными (и зачастую нежелательными) последствиями. Они приводят следующие основные вопросы, которые остались без ответа: Что предполагает процесс преобразования квалификационной системы, тесно связанной с институционализированным обучением и образовательными программами, в систему квалификационных стандартов, в рамках которой квалификации, как правило, выражаются в терминах результатов обучения, не привязанного к каким-то конкретным процессам или программам обучения? Могут ли системы квалификационных стандартов быть движущей силой реформ? Могут ли стандарты, основанные на результатах обучения или компетенциях, обеспечивать соответствие систем образования и подготовки требованиям экономики? Судьба чего решается в ходе внедрения системы квалификационных стандартов на основе результатов или квалификаций с учетом компетенций? Каковы возможный ущерб и возможная выгода? В состоянии ли системы квалификационных стандартов содействовать экономическим изменениям, изменениям, затрагивающим системы образования и подготовки, и оптимизировать взаимосвязи между ними?

Настоящее исследование вносит вклад в поиск ответов на эти вопросы. Оно представляет собой попытку представить эмпирические данные о способах создания, разработки, внедрения и использования систем квалификационных стандартов, а также о том, насколько успешными оказываются такие системы.

Глава 4. Краткие обзоры предметных исследований

В настоящей главе приводятся очень краткие сведения о процессах разработки систем квалификационных стандартов в каждой из стран, охваченных исследованием. В ходе этого обобщенного изложения мы не приводим результатов анализа или обсуждений и в силу необходимости не даем детального описания событий, происходивших в каждой стране. Данная глава призвана сформировать у читателя, знакомящегося с настоящим отчетом, представление о том, каким образом велась разработка систем квалификационных стандартов в каждой из стран. Это позволит ему лучше ориентироваться в тех дебатах и аналитических разборах, сведения о которых приводятся в нижеследующих частях отчета, содержащих более подробные данные о различных аспектах систем. Предметные исследования в полном объеме доступны по адресам www.ilo.org/skills (Австралия, Бангладеш, Ботсвана, Чили, НПКС Англии, Литва, Малайзия, Маврикий, Мексика, Шотландия, ЮАР, Шри-Ланка) и www.etf.europa.eu (Россия, Тунис, Турция). Пять предметных исследований, посвященных более ранним системам квалификационных стандартов, также содержатся в Рабочем документе MOT (Allais, Raffae, Strathdee, Wheelahan, and Young, ILO 2009).

Обобщенные результаты представлены в примерно хронологическом порядке в соответствии со временем внедрения соответствующих систем. Для обозначения весьма существенной разницы между странами, внедряющими НСКС, приводятся краткие справочные сведения о каждой из них. К таким данным относится валовой национальный доход, рассчитанный по паритету покупательной способности на душу населения⁹; коэффициенты Джини по данным ООН¹⁰ (они служат мерой неравенства доходов, где 0 представляет идеальное равенство, а 100 – идеальное неравенство); и рейтинг каждой страны в списке из 182 стран, составленном по индексу развития человеческого потенциала, разработанному Программой развития Организации Объединённых Наций¹¹. В отдельных случаях приводится дополнительная справочная информация. За исключением случаев, прямо оговоренных выше, источниками информации, приводимой в кратких обзорах, являются страновые предметные исследования. Если в тексте содержится аналитический разбор или отдельные утверждения, их источником являются предметные исследования, с полным текстом которых можно ознакомиться на веб-сайте.

НПКС в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии

Великобритания является унитарным государством, в состав которого входят четыре страны: Англия, Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс. Территория этого островного государства составляет примерно 244 820 км², численность населения превышает 61 млн человек. Это одна из крупнейших экономик в мире, ВВП с учетом ИПС на душу населения равен 36 130 долл. США, коэффициент Джини составляет 36. Она занимает 21-е место по индексу развития человеческого потенциала. История Великобритании как колониальной державы и экономический успех государства предопределили влияние ее системы образования и подготовки на системы многих других стран мира.

В Великобритании было создано несколько систем квалификационных стандартов. Предметом настоящего исследования являются только Национальные профессиональные квалификационные стандарты (НПКС): такой выбор определяется тем обстоятельством, что эти квалификации оказали огромное влияние на последующие квалификации в других странах, хотя сами по себе не образовали НСКС *как таковую*.

⁹ <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf> – доступ к файлу осуществлен 25 ноября 2009 года.

¹⁰ За исключением Маврикия, для которого используется рейтинг Центрального разведывательного управления Соединенных Штатов Америки, и Шотландии, которая не имеет отдельного рейтинга, составляемого независимо от рейтинга Великобритании.

¹¹ Данный индекс основан на целом ряде индикаторов, которые можно найти по адресу hdr.undp.org, последнее посещение сайта 30 октября 2009 года.

В 1987 году НПКС были введены в действие в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии¹² (но не в Шотландии) в качестве системы, призванной внести порядок в ту массу имевшихся профессиональных квалификационных стандартов, которую из-за ее запутанности трудно было назвать иначе, чем «джунгли». Национальные профессиональные квалификационные стандарты (НПКС) не задумывались как основа для комплексной НСКС, охватывающей все квалификации, однако впоследствии правительства неизменно использовали их в качестве замены всех иных **профессиональных** квалификационных стандартов, в частности тех, которые предполагали предоставление государственного финансирования.

Начало НПКС было положено Новой программой профессиональной подготовки (New Training Initiative) 1981 года, которая, как утверждалось, должна была установить «стандарты нового образца», и пересмотром Профессиональных квалификационных стандартов, отчет по результатам которого был составлен в 1986 году. Этот пересмотр частично был обусловлен тем, что правительству необходимо было сформулировать принципы аккредитации обучения молодежи, принявшей участие в недавно запущенной Программе профессиональной подготовки молодежи. Кроме того, возможной причиной стало осознание ограничений существовавшей системы профессиональных квалификационных стандартов, развитие которой пришлось на тот период, когда многие профессии предполагали наличие небольшого запаса навыков и знаний. У представителей многочисленных профессиональных групп возможности для прохождения подготовки или получения квалификаций были ограничены, и лишь небольшое число существовавших квалификационных стандартов было так или иначе взаимосвязано, а многие профессиональные квалификации были недоступны на низких уровнях. Кроме того, находящееся в то время у власти правительство осознавало, что поставщики услуг в сфере образования и подготовки обладали слишком большой властью, что они «монополизировали» рынок этих услуг, а система ученичества находилась под властью профсоюзов.

Введение квалификационных стандартов, не привязанных к конкретным учреждениям или квалификационным органам, посредством описания необходимых компетенций или результатов, как полагали, предоставит в распоряжение правительства механизм решения выявленных проблем.

НПКС заменили собой ранее практиковавшиеся методики разработки квалификационных стандартов на основе «профессиональной специализации», когда ко всем профессиям и секторам применялся единый метод, известный как *функциональный анализ*. Функциональный анализ, развившийся из психологии производства, которая возникла в США в 1960-х годах, и из ранних идей теории научной организации труда, представлял собой попытку описания компетенций работника на основе совокупности отдельных «элементов компетентности» и связанных с ними «критериев производительности». Впоследствии эти «элементы компетентности» (позднее они стали известны под названием «профессиональные стандарты») были объединены в «единицы компетентности». Каждый НПКС составлялся из ряда взаимосвязанных «единиц компетентности».

НПКС стали первой попыткой национального масштаба положить в основу профессиональных квалификационных стандартов представление о компетенциях или результатах, не зависящих от вводимых ресурсов. В течение последующих 20 лет они оставались самой известной, чаще других воспроизводившейся и наиболее критиковавшейся моделью системы профессиональных квалификационных стандартов в мире. НПКС по-прежнему применяются в Великобритании, несмотря на то что в исходную модель НПКС неоднократно вносились изменения, а сами НПКС сегодня заменяются Системой квалификационных стандартов и учебных планов, разработка которой ведется в настоящее время. Примерно 12 % общей численности рабочей силы Соединенного Королевства в настоящее время обладает Национальной профессиональной квалификацией. Однако определить долю НПКС, приобретаемых по финансируемым

¹² Для удобства изложения в остальной части отчета речь идет о НПК Англии либо об английских НПК без упоминания Северной Ирландии и Уэльса.

правительством программам, в рамках которых наличие этих квалификаций является обязательным требованием, весьма непросто. В ответ на критику со стороны исследователей и недовольство работодателей предпринимались успешные попытки реформировать НПКС.

Шотландия

Шотландия – небольшая страна площадью 78 772 км², расположенная в северной части занимаемого Великобританией острова. Население страны превышает 5 млн человек, доход на душу населения составляет 39 680 долл. США.

Шотландская система кредитов и квалификационных стандартов (ШСККС) была официально введена в 2001 году как комплексная система из двенадцати уровней, в состав которой входят три подсистемы, рассчитанные на разные секторы системы образования и подготовки. Идея комплексной системы возникла в середине 1990-х годов. Введение ШСККС стало кульминационным моментом ряда предшествовавших реформ, начатых в 1984 году. Когда в 2001 году ШСККС была введена в действие, многие поддерживающие ее элементы в значительной части уже были внедрены либо находились на завершающей стадии внедрения: большинство основных шотландских квалификационных стандартов было основано на результатах, хотя толковались соответствующие результаты по-разному и, как правило, весьма вольно. Большая их часть была унифицирована. Большинство квалификационных стандартов было помещено в рамки разделенной на уровни системы, причем разные виды квалификаций, занимавшие переходное положение между уровнями, равно как способы определения последних, различались между собой, как правило, незначительно. В основу большинства квалификаций было положено понятие кредита, что опять же сопровождалось относительно несущественными отклонениями в определениях и показателях. Были предусмотрены надежные системы обеспечения качества.

ШСККС охватывает все квалификации и обучение с аттестацией в Шотландии. Она призвана обеспечивать доступ к обучению и большую прозрачность системы образования и подготовки и стать общим для всех «национальным языком обучения» в Шотландии. Речь идет о рекомендательной системе, руководство которой осуществляется на партнерской основе, первоначально с участием двух органов, полномочных в сфере высшего образования, – Шотландского агентства по квалификациям (основной орган, присваивающий квалификации на уровне школы и колледжа) и правительства Шотландии. Впоследствии к ним присоединились колледжи (многопрофильные учреждения, которые наряду с университетами отвечают за основной объем общественного институционального профессионального и общего образования на послешкольном этапе). Квалификации, предусмотренные системой, подлежат оценке с учетом кредитов, то есть каждая единица должна быть описана по объему обучения (кредиту) на определенном уровне системы. Это, в свою очередь, предполагает, что единицы и квалификации должны отражать результаты обучения, однако система не содержит четкого определения результатов обучения или компетенции. ШСККС разработана как система, предоставляющая определенную степень «свободы», при этом содержащиеся в ней подсистемы конкретизированы в большей мере. Данная система не задумывалась как средство введения новых или оптимизации уже имеющихся квалификационных стандартов.

Система находится на продвинутом уровне внедрения, по крайней мере, если судить по доле охватываемых ею процессов обучения. Посредством ШСККС были установлены взаимосвязи между квалификациями на базе школы и колледжа, которые присваиваются Шотландским агентством по квалификациям, и университетскими степенями, то есть между подсистемами, находящимися в ведении основных партнеров ШСККС. Однако процесс включения в систему остальных квалификаций протекает медленно, а объем данных, свидетельствующих о ее *прямом* воздействии на достижение таких целей, как расширение доступа и увеличение объемов перевода достижений, ограничен. При этом ШСККС *имеет отношение* к положительным сдвигам в плане доступа, продвижения и перевода; она способствовала обеспечению большей прозрачности и гибкости системы и, помимо прочего, получила поддержку со стороны всех секторов системы образования и подготовки. Ввиду этих достижений ШСККС обрела статус практически морального авторитета среди НСКС и стала источником опыта для остального мира.

Новая Зеландия

Новая Зеландия – небольшая страна (268 680 км²), расположенная в южной части Тихого океана. Численность населения страны составляет немногим больше четырех миллионов человек (третья страна в списке стран-участниц ОЭСР с наименьшим количеством населения), ее экономика занимает четвертое по минимальным размерам место среди 30 стран-участниц ОЭСР. Она занимает 20-е место по индексу развития человеческого потенциала, ВНД с учетом ППС на душу населения равен 25 090 долл. США, коэффициент Джини составляет 36,2. Это небольшая изолированная страна с невысокой плотностью населения. Ее экономический рост в значительной степени зависит от экспорта, основную долю в котором по-прежнему занимает сельскохозяйственная продукция.

Хотя в настоящее время уровень безработицы весьма незначительный, в конце 1970-х – начале 1980-х годов этот показатель был относительно высоким, достигая среди молодежи в возрасте 15–19 лет 17%. Экономические проблемы указанного периода стали важным фактором, обусловившим внедрение НСКС в Новой Зеландии. В 1980-х – 1990-х годах Новая Зеландия переживала период масштабной перестройки экономики и перехода на режим менее интенсивного регулирования экономической деятельности. В тот период ставилась задача повысить эффективность и стимулировать предпринимательство посредством такого финансового механизма управления государственным сектором, который обеспечил бы большую подотчетность поставщиков услуг и увеличение платы со стороны их пользователей. Центральным элементом реформ стало внедрение НСКС. Она представляла собой попытку использования квалификаций с учетом результатов с целью обеспечения большей эффективности и постановки на «рыночные рельсы» услуг образования и подготовки на всех уровнях и во всех сферах.

Новозеландская система квалификационных стандартов была введена в действие в 1991 году после целого ряда исследований и подготовки обзоров в сфере образования, которые были начаты в 1970-х. Это была первая попытка внедрения унифицированной комплексной **национальной** восьмиуровневой системы квалификационных стандартов. Идея заключалась в следующем: для всех форм образования и подготовки ввести единую систему оценки и регистрации приобретаемых знаний, навыков и умений на основе «стандартных единиц», представлявших собой частичные квалификации, которые включали в себя результаты обучения и прочие параметры и на основании которых могла бы присваиваться квалификация. Однако эта первоначальная идея не была реализована по причине, в том числе, сопротивления со стороны университетов и иных групп, в частности представлявших второй этап среднего образования.

В деле разработки стандартных единиц и создания новых квалификационных стандартов в некоторых сферах профессионального образования были достигнуты успехи, а в отдельных – утвердились новые квалификации на основе НСКС. Однако во многих других случаях завоеванию авторитета у пользователей предшествовала длительная борьба. Новозеландскому агентству по квалификациям не удалось убедить университеты ввести модель на основе стандартных единиц, а правительство не принудило их к использованию такой модели. В 1994 году Новозеландский комитет ректоров вывел все университеты из-под действия НСКС. Обеспокоенность по поводу ее внедрения в систему школьного образования обусловила внесение ряда изменений. К середине 1990-х годов различные учреждения, участвовавшие в процессе внедрения НСКС, зашли в тупик, и процесс развития системы замедлился. В 1999 году новое правительство взялось за решение проблемы, расширив рамки системы. В результате этих усилий был создан «реестр квалификационных стандартов гарантированного качества», включавший как квалификации на основе стандартных единиц, так и «традиционные» квалификации. Реестр, введенный в действие в 2001 году, в настоящее время является системой, которая объединяет все утвержденные квалификации, доступные в Новой Зеландии. Сегодня все квалификации должны описываться с точки зрения целей учебных курсов и характеристик процесса обучения. Специализированные учреждения не обязаны вводить процедуру аттестации по результатам или стандартным единицам, как это предусматривалось изначально. При этом Новозеландское агентство по квалификациям делегирует полномочия по утверждению программ разным органам, таким как Новозеландский комитет ректоров. Прошлые составы правительства также

осуществляли курс, предусматривающий инвестиции в образовательные учреждения. При этом не ведется жесткий контроль финансирования с учетом количества учащихся, поступающих в специализированные заведения, хотя и отмечаются попытки направить финансовые потоки в направлениях, которые считаются отвечающими национальным интересам страны.

Австралия

Австралия – это обширный засушливый остров-континент площадью 7 617 930 км²; население страны, равное почти 22 млн человек, сосредоточено в основном в крупных городах на побережье. Это страна иммигрантов: почти четверть всех австралийцев родились за пределами страны. В Австралии мощная экономика: ВНД с учетом ППС на душу населения равен 34 040 долл. США, второе место по индексу развития человеческого потенциала, коэффициент Джини составляет 35,2.

Австралийская система квалификационных стандартов (АСКС) была введена в 1995 году и внедрена в течение пяти лет. В Австралии предусмотрена комплексная система, состоящая из трех подсистем – для среднего школьного образования, для профессионального образования и подготовки и для высшего образования. Она охватывает все имеющиеся в Австралии квалификации, присваиваемые вне сферы обязательного образования, включая аттестаты старшей средней школы, квалификации на базе профессионального образования и подготовки и на базе высшего образования. Система включает различные *типы* квалификаций. Фактические квалификации, привязанные к конкретным учреждениям, представлены в секторальных реестрах. АСКС часто характеризуют как относительно «слабую» или «нестрогую» систему квалификационных стандартов, поскольку на нее не возложены функции регулирования трех указанных секторов образования и она не обладает многими из тех функций, которые свойственны другим НСКС. Речь идет, например, о таких функциях, как классификация результатов обучения, четкая формулировка уровней и определение показателя, описывающего объем (или продолжительность) обучения. АСКС напрямую не задействована в аккредитации квалификаций и обеспечении качества – процессах, которые по-разному организованы в трех секторах образования.

Государственные органы штатов, уполномоченные осуществлять аккредитацию, отвечают за выдачу аттестатов об окончании средней школы, а Национальный совет по качеству профессионального образования и подготовки отвечает за утверждение национальных учебных материалов, разрабатываемых отраслевыми советами по профессиональной подготовке. Университеты проводят аккредитацию самостоятельно, в то время как поставщики образовательных услуг, не являющиеся университетами, обязаны пройти регистрацию в правительстве соответствующего штата, при этом каждая предлагаемая ими квалификация подлежит аккредитации в индивидуальном порядке. Однако в настоящее время намечаются подвижки в направлении определения единых для всех секторов институтов национальной аккредитации и обеспечения качества.

Наличие одной общей системы квалификационных стандартов обусловило ее четкое деление на секторы образования и подготовки. В сфере профессионального образования и подготовки квалификации присваиваются по результатам обучения с учетом компетенций, параметры которых (как и параметры результатов обучения) определяются с помощью «комплектов учебных материалов» (*'training packages'*). Квалификации, получаемые на базе высшего образования, и аттестаты об окончании старших классов средней школы присваиваются с учетом учебных программ или вводимых ресурсов. Основным фактором, определившим характер Австралийской системы квалификационных стандартов, стало стремление разработать национальную систему для всех квалификаций на базе профессионального образования. При этом перед АСКС в ее нынешнем виде не ставится аналогичная цель применительно к квалификациям на базе высшего образования и старшей ступени средней школы, присваиваемым в разных штатах страны. За подсистемой, обслуживающей нужды профессионального образования и подготовки, закреплена значительно больший объем регуляторных функций, чем за другими компонентами системы. Когда в 1990-х годах создавалась национальная система профессионального образования и подготовки, представители бизнеса и профсоюзы помогли упорядочить и наладить эту систему, а также обеспечить учет компе-

тенций в квалификационных стандартах. Именно таким образом интересы отраслевых сообществ определили систему австралийской системы квалификационных стандартов в той части, в которой она применяется в сфере профессионального образования и подготовки. Помимо создания системы подготовки «под руководством» отраслевых сообществ, реформа профессионального образования и подготовки направлялась еще и таким важным фактором, как необходимость в формировании открытого, построенного на принципах конкуренции рынка услуг в сфере подготовки. «Комплекты учебных материалов», аналогичные английским Национальным профессиональным квалификационным стандартам (НПКС), стали основным инструментом решения данной задачи: по ним сверяли свою работу все поставщики соответствующих услуг – как государственные, так и частные.

Несмотря на кажущееся безразличие большинства университетов к австралийской системе квалификационных стандартов, их высший орган оказал влияние на процесс структурирования НСКС и обеспечения разграничения (на основе принципа секторальной принадлежности) профессионального образования и подготовки, с одной стороны, и высшего образования – с другой. Это достигалось путем четкого отделения в рамках системы собственных квалификационных стандартов от квалификаций, приобретаемых на базе профессионального образования и подготовки.

Совет, ведающий австралийской системой квалификационных стандартов, в настоящее время проводит последний раунд консультаций в целях перехода от относительно разбалансированной системы квалификационных стандартов на систему, отличающуюся большей жесткостью и состоящую из десяти уровней, для каждого из которых предусматривается отдельный дескриптор. Такая система будет связана с увеличением объема предписаний, она представит собой попытку обеспечить на национальном уровне большую степень согласованности трех секторов и создавать возможности для смены учащимися специализированных учреждений, образовательных маршрутов и перевода кредитов из одного сектора системы образования в другой. Ограниченный успех в деле выполнения данных задач, выпавший на долю австралийской системы квалификационных стандартов, является одной из проблем, попытку решения которых представляют собой вносимые в настоящее время предложения.

ЮАР

Расположенная на южной части Африканского континента, ЮАР занимает территорию площадью 1 219 912 км²; численность населения страны превышает 47 млн человек. Печально известная система апартеида породила общество, уровень неравенства и расовой сегрегации в котором был одним из самых высоких в мире. Несмотря на то что согласно классификации ООН ЮАР относится к числу стран со средним уровнем доходов, ВНД с учетом ППС на душу населения, равный 9 780 долл. США, наличие запасов полезных ископаемых, высокоразвитой инфраструктуры, эффективного рынка финансовых и юридических услуг, коммуникаций, энергетической и транспортной отраслей, страна занимает лишь 129-е место по индексу развития человеческого потенциала, а коэффициент Джини очень высок и составляет 57,8. Глубоко укоренившаяся бедность большинства населения соседствует с высоким уровнем материального достатка и академических достижений его меньшей части. За официальной чертой бедности живут 45 % жителей ЮАР, а уровень безработицы чрезвычайно высок (25 % – 45 %).

НСКС появилась в ЮАР в 1995 году как смелая попытка решить образовательные, социальные и экономические проблемы, оставшиеся в наследство от апартеида. Апартеид не просто лишил представителей чернокожего большинства политических прав, он ограничивал их возможности, обрекая на получение намеренно ограниченного «образования для банту» и систематически блокировал участие в экономической жизни страны либо деформировал его формы. Политика в сфере образования и подготовки была центральным элементом апартеида. Она была призвана закрепить систему отсутствия демократических институтов, социального и экономического неравенства путем устранения и ограничения доступа к образованию и подготовке, а также предоставления низкокачественных услуг в этой сфере для большей части чернокожего населения посредством контроля содержания учебных программ в целях закрепления в них интересов государства апартеида.

НСКС ЮАР была призвана заменить все существовавшие в стране квалификации набором новых и частичных (part qualifications) квалификаций (называвшихся стандартными единицами – unit standards), которые были разработаны новыми организациями, укомплектованными представителями заинтересованных лиц, и выражались в форме результатов обучения. Этим предполагалось обеспечить тщательную ревизию всех учебных программ и планов. Вместе с этим создатели надеялись инициировать создание новых услуг и учреждений в сфере образования и подготовки, дать возможность многим людям приобретать квалификации на основе знаний и навыков, которыми они уже обладали. На разработку НСКС ЮАР оказали влияние модели, реализованные в Англии, Новой Зеландии и Австралии.

Вначале в ЮАР была разработана единая комплексная восьмиуровневая система, которая должна была послужить фундаментом при разработке новых, основанных на результатах квалификационных стандартов для замены всех прочих имевшихся ранее в стране квалификационных стандартов. Были разработаны и внесены в систему новые квалификации и стандартные единицы, однако ранее использовавшиеся квалификации, привязанные к отдельным поставщикам услуг в сфере образования и подготовки, также были зарегистрированы. В результате возникла система, вмещавшая примерно 8000 квалификационных стандартов.

Эта НСКС получила широкую поддержку многих заинтересованных лиц. Однако, несмотря на несомненно достойные цели, которые предполагалось достичь с ее помощью, при внедрении системы не обошлось без проблем. Вскоре после запуска процесса внедрения обозначились разногласия и раздались критические голоса, после чего последовал затяжной (семилетний) период пересмотра выбранной программы. Параллельно при существенной финансовой поддержке доноров продолжал идти процесс внедрения НСКС, который включал в себя разработку новых, основанных на результатах квалификаций и стандартных единиц согласно исходной модели. При этом процесс предусматривал сохранение ранее существовавших квалификационных стандартов в рамках одной единой системы (которую можно назвать «реестром квалификационных стандартов» новозеландского образца). Недавно пересмотр программы был завершен: НСКС была разделена на три отдельных, но взаимосвязанных системы – отдельная система для высшего образования, для школы и профессионального образования и для специального образования. В новой НСКС выделено десять уровней. Первые две подсистемы должны были перейти в ведение министерства образования, третья – в ведение министерства труда. От модели на основе результатов в значительной мере отказались, хотя в рамках системы были сохранены многие соответствующие квалификации, а некоторые по-прежнему находятся на стадии разработки. Большая часть квалификационных стандартов и стандартных единиц на основе результатов никогда не использовалась. Тем не менее связанная с этой моделью терминология по-прежнему используется, и все еще сохраняется единый набор дескрипторов уровней. Совсем недавно произошли новые перемены. В мае 2009 года единое министерство образования было расформировано и образованы министерство начального образования и министерство высшего образования и подготовки. Все аспекты подготовки, включая ремесленную и специальную подготовку, сегодня переданы в ведение последнего из названных министерств, а в феврале 2010 года министерством высшего образования и подготовки создан Совет по качеству в сфере ремесел и профессиональной деятельности. Министерство начального образования внесло изменения в школьную программу и недавно заявило о том, что образование на основе результатов официально отменено в ЮАР. Каковы будут последствия такого решения для НСКС, покажет будущее.

Мексика

Мексика расположена на юге Северной Америки. Страна занимает территорию площадью почти в 2 млн км², по оценкам, численность населения составляет 109 млн человек. Экономика Мексики занимает 11-е место среди крупнейших экономик мира: ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 14 270 долл. США. Коэффициент Джини составляет 48,1, страна занимает 53-е место по индексу развития человеческого потенциала.

В Мексике отсутствует НСКС, но страна имеет многолетний опыт разработки Системы профессионально-трудовых компетенций, которой свойственны цели и характеристики многих НСКС. Эта система задумывалась как основа для квалификационных стандартов в сфере профессионального образования и подготовки, а также обучения на рабочих местах, однако до сегодняшнего дня применялась преимущественно в контексте последней, но и здесь главным образом для аттестации предыдущего обучения. Образовательные учреждения продолжили разработку собственных стандартов. В системе выделено 5 уровней; первоначально она состояла из 12 горизонтальных разрядов, но впоследствии их число было сокращено до 11, а позже – увеличено до 20.

Разработка системы велась в рамках двух разных проектов, посвященных вопросам профессиональной, технической и производственной подготовки, а также – в широком смысле – проблемам развития человеческих ресурсов. Первый проект был запущен в 1994 году на средства кредита Всемирного банка силами Секретариата труда и социального обеспечения и Секретариата государственного образования. Основной частью проекта, испытавшего на себе значительное влияние английской модели НПКС, стали Система стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций. Они предназначались для создания обозримого набора стандартных профессионально-трудовых компетенций, которые, как считалось, заложат фундамент для будущей реформы технического образования на уровне верхней ступени средней школы и производственной подготовки. Был сформирован национальный Совет по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций (CONOCER), в состав которого вошли многочисленные представители заинтересованных сторон и межведомственных групп. Задачами совета стали создание единой интегрированной системы, охватывающей двенадцать сфер компетенции и состоящей из пяти уровней, разработка технических стандартов профессионально-трудовых компетенций, которые должны были послужить содержанием создаваемой системы, а также выработка системы аттестации и сертификации и нормативно-правовой базы, которые применялись бы квалификационными органами в своей деятельности.

Система была разработана в 1995 году. Ведущие участники этого процесса, включая работодателей, работников и отраслевых экспертов, выработали технические стандарты профессионально-трудовых компетенций, применяя метод функционального анализа, который был создан по примеру английских НПКС. Квалификационные органы прошли аккредитацию Совета по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций и получили право проверять качество работы аттестационных центров, проводивших аттестацию кандидатов на основании указанных стандартов. В период с 1996-го по 2003 год в Системе стандартизации был зарегистрирован 601 технический стандарт профессионально-трудовых компетенций и квалификаций. Разрабатывались преимущественно квалификации нижнего уровня. В период с 1998-го по 2003 год на основании этих квалификационных стандартов было выдано 256 282 сертификата. Из них на одну квалификацию пришлось 29,7% сертификатов, а 80,7% выданных сертификатов соответствовало лишь 26 квалификациям. Большая часть квалификационных стандартов оставалась невостребованной, а многие из числа применявшихся были привязаны к определенным государственным программам профессиональной подготовки. Несмотря на то что проект в целом был нацелен на образовательные учреждения, в большинстве случаев разработанные стандарты не были связаны с учебными программами этих учреждений, которые, соответственно, разрабатывали собственные стандарты. В семи приоритетных отраслях были запущены пилотные проекты, по результатам которых представители туристической и электроэнергетической отраслей сообщили о некоторых успехах, выразившихся в получении учащимися сертификатов.

После завершения проекта наступил период застоя, продолжавшийся с 2003-го по 2005 год. За это время системы стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций практически пришли в упадок – частично по причине недостаточного финансирования, частично вследствие спора по поводу статуса Совета по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций, разгоревшегося между правительственными ведомствами. В итоге возникли серьезные трудности с сертификацией. В 2005 году при финансовой поддержке Межамериканского банка развития был начат новый проект. Совет был реорганизован. В этот раз к при-

оритетным задачам была отнесена координация Системы профессионально-трудовых компетенций с образовательными учреждениями и со стратегией предприятий в сфере развития человеческих ресурсов, а также повышение качества участия заинтересованных сторон. Охват системы был изменен и теперь включает 20 отраслей. Процесс внедрения системы носит выраженный отраслевой характер: было выделено 10 отраслей стратегического значения, однако пока участие большинства отраслевых представителей остается ограниченным. В период с 2006-го по 2009 год Совет по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций выдал 121 598 сертификатов на основании 128 технических стандартов профессионально-трудовых компетенций (20% – на основе старых стандартов). В ходе реализации обоих проектов, элементом которых выступала Система профессионально-трудовых компетенций, фигурировало множество разных редакций стандартов компетенций. Нерешенной остается проблема неиспользуемых квалификационных стандартов. Среди недавних событий – попытка расширить объем понятия стандартов применительно к квалификациям и смещение акцента в сторону того, что именуют «стандартами, ориентированными на спрос». Первый проект был очень непростым и вызвал много споров, когда реализацией разных его компонентов занимались разные государственные органы. Задача управления проектом, сложность которого обуславливалась столь большим количеством по-разному заинтересованных в нем участников, со временем становилась еще более трудновыполнимой. Второй проект осуществляется под руководством лишь одной организации – Секретариата государственного образования. В 2008 году правительством Мексики было принято решение реорганизовать работу Совета по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций на основании новой концепции, предполагающей более тесное сотрудничество совета с предприятиями и создание стандартов, ориентированных на спрос.

Чили

Чили – страна в Южной Америке, занимающая длинную узкую прибрежную полосу площадью 756 950 км²; численность населения составляет 16,6 млн человек. На протяжении 20 лет наблюдается неизменно высокий рост экономики Чили, сопровождающийся высоким неравенством. Коэффициент Джини составляет 52. Это страна с уровнем доходов выше среднего, ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 13270 долл. США. Чили занимает 44-е место по индексу развития человеческого потенциала. Неравенство в распределении доходов объясняется низким уровнем заработной платы неквалифицированных работников, имеющих ограниченный доступ к образованию и подготовке. Значительная часть системы образования и подготовки в Чили относится к частному сектору.

Недавно Чили объявила о намерении разработать комплексную НСКС. При этом страна уже имеет многолетний опыт разработки Национальной системы сертификации профессионально-трудовых компетенций, которой свойственны цели и характеристики многих НСКС и которая стала объектом настоящего исследования (при этом также рассматривалась подвижка в сторону создания новой НСКС).

На протяжении многих лет основным предметом большей части проводившихся в Чили реформ профессиональной и производственной подготовки была подготовка с учетом компетенций. Предпринимались самые разные попытки разработать систему компетенций. Основная роль в деле финансирования и поддержки различных реформ отводилась Всемирному банку, хотя свое влияние также оказали другие международные организации, например Межамериканский банк развития и GTZ. Заметную роль сыграла ОЭСР, которая подготовила ряд обзоров по вопросам образования и представила соответствующие рекомендации. В 1999 году некоммерческая частная корпорация «Чилийский фонд» (*Chile Foundation*) попыталась реализовать подход на основе английских НПКС. Эксперты корпорации вдохновились идеей признания результатов обучения на практике (*experiential learning*). Была организована подготовка для специалистов и заинтересованных лиц. Кроме того, методом функционального анализа были разработаны стандартные единицы, а в рамках пилотных проектов была проведена аттестация. Отдельные лица прошли аттестацию и получили квалификацию инспекторов строительных участков, электриков и сантехников. При этом следует отметить, что не были надлежащим образом установлены взаимосвязи между системой образования

и профессиональной подготовки, с одной стороны, и подготовкой на рабочих местах – с другой, а также между системой профессиональной подготовки и предприятиями.

В 2002 году была запущена программа «Чили квалифицирует» (*Chile Qualifies*), преследовавшая цель организации системы непрерывного обучения, которая была бы связана с системой формального профессионального образования и подготовки. Программа была организована министерством образования в координации с другими министерствами. Она опиралась на небольшие группы сотрудников в ряде регионов и объединила все основные заинтересованные стороны. Главным компонентом программы «Чили квалифицирует» стала институционализация Национальной системы сертификации профессионально-трудовых компетенций, при этом определенная роль по-прежнему отводилась «Чилийскому фонду». На сегодняшний день в рамках пилотного проекта «Чилийского фонда» сертификаты получили около 30 тыс. работников, хотя эти сертификаты и не были признаны в системе формального образования и подготовки по причине трудностей правового характера. По истечении восьми лет, в 2008 году, Национальная система сертификации профессионально-трудовых компетенций получила официальный статус и в настоящее время вводится в действие.

Обучением на рабочих местах в Чили ведает Национальная служба по профессиональной подготовке и занятости (SENCE). Служба, изначально созданная для целей финансирования, ведет работу через посредников, выделяя средства на проведение учебных курсов. Однако сертификаты, выдаваемые по окончании таких курсов, не всегда признаются в системе формального образования и подготовки. Предполагалось, что Национальная система сертификации профессионально-трудовых компетенций сможет решить эту проблему путем создания базиса для процесса сертификации. Вначале сложности, связанные с официальным статусом системы, мешали реализации этих надежд. Сейчас служба по-прежнему финансирует мероприятия по профессиональной подготовке и аттестации, но при этом начала учитывать компетенции. К сожалению, по результатам проведенной оценки эффективность программы «Чили квалифицирует» была признана неудовлетворительной, а ее продолжение либо институционализация представляются маловероятными.

Первоначально предполагалось применять Систему профессионально-трудовых компетенций в сфере профессионального образования и подготовки, а также обучения на рабочих местах, однако применялась она преимущественно в последней сфере, но и здесь главным образом для аттестации имеющих навыки. В Чили также существует система квалификационных стандартов для горнодобывающей отрасли. Теоретически в системе предусмотрено девять уровней, однако фактически были разработаны квалификации лишь для пяти уровней.

Недавно созданные полномочные комиссии и государственные органы выступили с новыми предложениями и планами установления взаимосвязей между средним профессиональным образованием и сферой труда и остальными элементами системы подготовки, что позволило бы упрочить систему компетенций, соответствующих рыночному спросу, а также проводить аттестацию и признавать знания, приобретенные практическим путем. На сегодняшний день создана система квалификационных стандартов для горнодобывающей отрасли.

В рамках программы «Чили квалифицирует» была предпринята первая попытка создания комплексной НСКС. Осуществлено технико-экономическое обоснование, в период с 2003-го по 2004 год проведены различные исследования и составлены планы. Позднее, в 2007 году, на договорной основе привлечено министерство образования, науки и подготовки Австралии для выработки рекомендаций по вопросам внедрения НСКС. Среди недавних мер, способствовавших указанному процессу внедрения, можно назвать создание в 2006 году Системы обеспечения качества для сферы высшего образования. Основное внимание в рамках данной системы уделяется вопросам участия в европейских процессах, в частности в Латиноамериканском проекте по реализации соглашений, предусмотренных Болонским планом. Иными словами, речь идет о приведении высшего образования стран Латинской Америки в соответствие с европейским высшим образованием. При этом идея, реализованная в виде Системы профессионально-трудовых компетенций, также признается важным компонентом предложенной НСКС.

Малайзия

Малайзия – это федерация государств, общая площадь которых составляет около 329 750 км²; численность населения превышает 28 млн человек. Малайзия отнесена к числу экономик со средним доходом, ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 13 740 долл. США, страна занимает 66-е место по индексу развития человеческого потенциала. Уровень безработицы невысокий, около 3,7%. Разница в доходах относительно велика, коэффициент Джини равен 37,9. Это объясняется значительным объемом неформальной экономики и большой долей мигрантов в составе трудоспособного населения, труд которых оплачивается, как правило, низко. Как отмечает автор предметного исследования, в промышленности Малайзии предпочтение отдается низкооплачиваемому малоквалифицированному труду как альтернативе инвестициям в профессиональную подготовку и передачу технологий.

В Малайзии национальная система квалификационных стандартов была официально введена в 2007 году. Одновременно было создано Малазийское агентство по квалификациям, функцией которого стало управление системой и связанными с ней механизмами. Однако эти нововведения были реализованы уже после того, как соответствующие меры были внедрены в сфере высшего образования, технического и профессионального образования и подготовки, обучения на рабочих местах и развития профессиональных навыков.

Малазийская система состоит из восьми уровней, охватывающих все квалификации, кроме квалификаций на базе школьного образования. В систему входят три подсистемы: пятиуровневая система навыков, рассчитанная на обучение на рабочих местах и краткосрочное производственное обучение и известная под названием Национальные стандарты профессиональных навыков; система профессиональных и технических квалификационных стандартов, присваиваемых в государственных политехнических институтах и местных колледжах; и система квалификационных стандартов на базе высшего образования. В 1993 году была введена в действие Национальная система квалификационных стандартов профессиональных навыков (The National Skills Qualification Framework). Основу ее составила пятиуровневая система сертификатов о приобретении навыков, которая должна была стать частью Национальных стандартов профессиональных навыков для сектора развития навыков. Данные квалификации описываются как основанные на результатах или компетенциях. Присваиваются преимущественно квалификации нижних уровней, которые предоставляют ограниченные возможности для продвижения на верхние уровни системы образования и подготовки. В 1996 году был создан Национальный совет по аккредитации высшего образования, к функциям которого относится регулирование стандартов, применяемых в высших учебных заведениях частного сектора (колледжи и университеты), число которых возросло вследствие либерализации рынка и увеличения объемов государственных инвестиций. Квалификации на базе школьного образования, не входящие в систему, имеются в многочисленных вариантах, соответствующих разным видам школ, а также качеству, статусу и тем образовательным маршрутам, на которые они выводят учащихся. Эти квалификации, по всей видимости, занимают более высокий уровень относительно ряда других квалификаций, охватываемых системой.

НСКС предназначена для четырех типов профильных организаций – университетов и колледжей, политехнических институтов, местных колледжей и центров профессионально-технической подготовки. Финансированием и администрированием деятельности этих организаций занимаются три системы: для университетов и колледжей, для политехнических институтов и местных колледжей, для центров профессионально-технической подготовки. Ответственность за финансирование и администрирование работы центров профессионально-технической подготовки возложена на министерство развития человеческих ресурсов; в случае университетов и колледжей, а также политехнических институтов и местных колледжей соответствующая ответственность распределена между отдельными ведомствами министерства высшего образования. Целый ряд профессиональных объединений выдает собственные официальные документы, некоторые организации присваивают иностранные квалификации. В результате процесс создания НСКС в Малайзии развивается по нескольким параллельным направлениям.

Квалификации, входящие в каждую из трех подсистем, распределены по одним и тем же уровням, однако на данном этапе взаимосвязи между квалификациями относительно слабы. Обеспечением качества деятельности присваивающих квалификацию учреждений занимаются разные организации, применяются разные процедуры разработки квалификационных стандартов, действуют разные системы аттестации и сертификации. В Малайзии процесс развития НСКС находится под существенным влиянием сектора высшего образования. Данный сектор видит основную задачу НСКС в распространении действия созданной в 1996 году системы обеспечения качества на государственных поставщиков образовательных услуг. При этом государство, в свою очередь, тоже ставит перед НСКС масштабную задачу – создать комплексную систему, охватывающую квалификации всех трех секторов и взаимосвязи между ними. Как и в случае многих других НСКС, здесь мы имеем дело с пока не завершенным проектом.

Маврикий

Маврикий – это остров в Индийском океане площадью 1864 км², население которого составляет менее 1,3 млн человек. Коэффициент Джини равен 37, государство занимает 81-е место по индексу развития человеческого потенциала. Маврикий является экономикой с уровнем доходов выше среднего, ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 12 480 долл. США, безработица – 10%.

Маврикийская НСКС была создана в 2001 году на основании закона, которым было учреждено Маврикийское агентство по квалификациям. Эти меры были приняты на фоне роста безработицы, дефицита квалифицированной рабочей силы и явных неудач системы образования и подготовки. Созданная на Маврикии система испытала на себе влияние НСКС Шотландии, Новой Зеландии и ЮАР. Данная НСКС представляет собой комплексную нежесткую систему, в которой каждый сектор (школьное образование, профессионально-техническое образование и подготовка (ПТОП) и обучение на производстве, высшее образование) отделен от остальных и помещен в достаточно свободные рамки. На Маврикии применяется десятиуровневая система, в которой квалификации на базе школьного образования, ПТОП и производственного обучения, а также высшего образования распределены по трем отдельным подсистемам.

При этом данная НСКС, как полагали, должна была более явно отразиться именно на секторе ПТОП. В секторе ПТОП на повестке дня стояли две основные задачи – разделение регистрации поставщиков и оказания услуг, с одной стороны, и развитие квалификаций на основе результатов – с другой. В прошлом Совет по производственному и профессиональному обучению (IVTV), основной поставщик услуг ПТОП на Маврикии, также отвечал за регистрацию частных поставщиков услуг ПТОП и администрировал налог на предпринимателей для финансирования профобучения. Функцию регистрации поставщиков услуг взяло на себя Маврикийское агентство по квалификациям, а для администрирования указанного налога был создан Совет по развитию человеческих ресурсов. Однако Маврикийское агентство по квалификациям не полномочно регистрировать поставщиков услуг школьного и высшего образования, разрабатывать учебные планы и утверждать программы, проводить аттестацию и сертификацию и – отдельно – аттестацию. Школами ведает министерство образования, а экзамены проводит отдельный орган – Экзаменационная комиссия Маврикия. Сфера высшего образования отнесена к компетенции Комиссии по высшему образованию.

Агентство по квалификациям (Qualifications Authority) отвечает за создание квалификационных стандартов и стандартных единиц (частичных квалификаций на основе установленных результатов) в рамках сектора ПТОП и обучения на рабочих местах. Решение этой задачи было предусмотрено на основании модели подготовки с учетом компетенций, с тем чтобы главная роль в процессе определения необходимых компетенций была отведена соответствующим секторам. Для этой цели были созданы Консультативные комитеты по вопросам производственной подготовки. Ожидалось, что создаваемые квалификации заменят собой существующие аналоги, а в тех сферах, где ранее формальные квалификации отсутствовали, будут созданы квалификации и стандартные единицы. По данным Агентства по квалификациям, было создано 66 квалификационных стандартов, однако общедоступная информация свидетельствует о наличии примерно 20 таких квалификационных стандартов и 476 стандартных единиц. При этом

ни одна такая квалификация не была использована образовательными учреждениями или работодателями, и в стране отсутствует орган, полномочный их присваивать. В секторе ПТОП Совет по производственному и профессиональному обучению и многие частные поставщики по-прежнему выдают Национальный сертификат о прохождении обучения, который существовал до появления системы квалификационных стандартов. Приобретение данной квалификации обусловлено освоением предусмотренного учебного плана, аттестацией и сертификацией занимается Экзаменационная комиссия Маврикия либо полномочный международный орган. Совет сохраняет значимость в контексте обеспечения качества работы частных поставщиков, выдающих Национальный сертификат о прохождении обучения. Оказанием услуг ПТОП высшей ступени также занимаются политехнические институты, которые, однако, находятся в ведении специальной структуры в составе министерства образования и науки. Возможно, в будущем данная структура будет объединена с Советом по производственному и профессиональному обучению.

Агентство по квалификациям ведет работу с основными организациями с целью согласования дескрипторов уровней и выработки определений для квалификаций, а также координирует процесс обеспечения вхождения всех квалификационных стандартов в состав НСКС. При этом право принимать решения о равноценности в плане доступности образования и мобильности учащихся принадлежит самим поставщикам соответствующих услуг.

Ботсвана

Ботсвана представляет собой относительно крупное (582 000 км²) малонаселенное (около 1,7 млн человек) государство в Южной Африке. Экономика Ботсваны многими признается одной из самых успешных экономик африканского континента. Своим уверенным ростом она обязана добыче алмазов, ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 13 100 долл. США. При этом отмечается высокий уровень безработицы (30–40 %), 30 % населения страны живет за чертой бедности. Ботсвана занимает 125-е место по индексу развития человеческого потенциала, коэффициент Джини составляет 61.

В Ботсване НСКС была создана непосредственно для сектора профессионального образования и подготовки. В 1998 году на основании закона «О профессиональной подготовке» было создано Управление профессиональной подготовки Ботсваны (Botswana Training Authority – BOTA). Создание управления было одним из результатов реализации в 1996 году проекта при финансовой поддержке GTZ, направленного на повышение качества профессионального образования и подготовки. На основании этого закона управление получало право вести разработку ботсванской национальной системы профессиональных квалификационных стандартов и способствовать проведению подготовки, отвечающей спросу на рынке труда. Процесс внедрения этой системы в Ботсване начался в августе 2004 года по завершении четырехлетней программы по развитию потенциала национальных структур и профессиональной подготовке персонала (программа осуществлялась с марта 2000-го по июль 2004 года).

Общая организация данной системы испытала на себе влияние НСКС Великобритании, ЮАР и Новой Зеландии. В ее основу была положена разработка квалификационных стандартов с учетом стандартных единиц, то есть состоящих из элементов, которые можно было бы присваивать по отдельности и которые определялись бы с учетом результатов обучения или компетенций. Создатели намеревались применять такие новые квалификации и стандартные единицы в качестве базиса, обуславливающего оказание всех соответствующих услуг. Ботсванская национальная система профессиональных квалификационных стандартов включала три уровня квалификационных стандартов, разделенных на двенадцать горизонтальных категорий, которые, в свою очередь, были разбиты на 64 подкатегории. Были созданы целевые группы для пятнадцати отраслей экономики, представители заинтересованных стороны прошли подготовку по вопросам разработки стандартных единиц. Заявления о результатах (outcome statements) должны были составляться с учетом выполняемых производственных операций и детализироваться в форме конкретных результатов и критериев оценки эффективности работы, на основании которых проводится аттестация. На практике в процессе аттестации целевые группы также использовали действовавшие учебные планы.

Процесс разработки стандартных единиц для включения в систему шел медленно, а применение уже разработанных единиц на практике развивалось еще медленнее. К концу 2008 года в Управлении профессиональной подготовки Ботсваны было зарегистрировано 124 поставщика услуг подготовки, которые составляли, возможно, большинство соответствующих организаций в стране. Однако большая часть этих поставщиков не предлагает курсы на основе новых стандартов. Эти поставщики официально считаются «одобренными», а не «аккредитованными», то есть прошли лишь первую ступень аккредитации. Ни Конфедерация торговли, промышленности и людских ресурсов Ботсваны, которая управляет целым рядом программ подготовки, ни государственные профессионально-технические колледжи пока не используют квалификационные стандарты на основе стандартных единиц. Вместо этого они по-прежнему предлагают собственные квалификационные стандарты. Из 643 программ, реализуемых 124 учреждениями в рамках ботсванской национальной системы профессиональных квалификационных стандартов, лишь в десяти программах применяются квалификационные стандарты на основе стандартных единиц. Чаще всего используются «общеприменительные» единицы, которые напрямую не связаны с должностными обязанностями, например, пользование компьютером или приобретение знаний о ВИЧ/СПИДе. Несмотря на то что официальных оценок и исследований дальнейшей карьеры выпускников не проводилось, на основании мнения опрошенных лиц можно утверждать, что освоенные ими учебные курсы и присвоенные стандартные единицы не обеспечили им возможности получить работу или продолжить учебу. В первом случае это объяснялось нехваткой рабочих мест, во втором – отсутствием четко выраженных взаимосвязей между системой профессиональных квалификационных стандартов и всей остальной системой образования. Однако в двух случаях организации работодателей, принимавшие участие в составлении учебных планов и разработке стандартных единиц, указали, что квалификация, приобретенная работниками, имела прямое отношение к их должностным обязанностям.

Значительные масштабы страны и прекращение целевого финансирования со стороны доноров обусловили крайне медленные темпы реализуемой Управлением профессиональной подготовки Ботсваны программы разработки и внедрения системы обеспечения качества, поскольку посещение конкретных учреждений – это непростое и дорогостоящее мероприятие. Имеются данные, свидетельствующие о наличии в настоящий момент в Ботсване интереса к разработке всеобъемлющей НСКС, которая будет связывать систему профессиональных квалификационных стандартов со всей остальной системой образования.

Шри-Ланка

Шри-Ланка – это остров площадью 65 610 км², расположенный в Индийском океане на расстоянии примерно 31 км от южного побережья Индии. Численность населения составляет примерно 20 млн человек, ВНД с учетом ППС на душу населения – 4460 долл. США, коэффициент Джини – 41,1. Страна занимает 102-е место по индексу развития человеческого потенциала.

В 2005 году на Шри-Ланке была введена НСКС для профессионального образования и подготовки – так называемая национальная система профессиональных квалификационных стандартов. Создание системы стало одним из результатов реализации двух проектов в сфере развития профессиональных навыков, осуществлявшихся при поддержке Азиатского банка развития (первый проект был запущен в 2002 году). Первые предложения, благодаря которым стали возможны эти нововведения, поступили в 1990-е годы. Они отразили стремление решить проблемы безработицы среди молодежи, несоответствия между предложением, сформировавшимся образовательными учреждениями, и спросом на рынке труда, а также проблемы ограниченных возможностей карьерного роста молодежи. Национальная система профессиональных квалификационных стандартов находится в ведении министерства профессионально-технической подготовки, где ею занимается официально созданная Комиссия по высшему профессиональному образованию (Tertiary Vocational Education Commission).

Ранее на Шри-Ланке применялась система Национальных стандартов профессиональных навыков и экзаменов для специалистов (National Skills Standards and Trade

Testing system,), которая была ориентирована преимущественно на строительный сектор и ограничивалась четырьмя квалификационными разрядами, высшим из которых был разряд специалиста. Данная система была создана на основе английских НПКС в рамках проекта Всемирного банка, но при содействии Британского совета. Услуги ПТОП оказывали разные поставщики, действовавшие под эгидой одиннадцати разных министерств. В каждом учреждении составлялись собственные учебные планы, применялся свой порядок подготовки и своя процедура аттестации. Считается, что именно это обстоятельство частично стало причиной того, что подготовка не удовлетворяла отраслевым нуждам, и обусловило нынешние реформы.

Новая система называется «Система национальных профессиональных квалификационных стандартов» (National Vocational Qualifications (NVQ) System). Она призвана обеспечивать согласованность благодаря единому набору стандартов и учебных планов, равно как единой сети организаций, осуществляющих надзор за ПТОП. Применяется семиуровневая национальная система профессиональных квалификационных стандартов, в рамках которой в настоящее время установлены стандартные компетенции для 45 квалификаций на основе 63 стандартов профессиональных навыков, которые были разработаны в период с 2006-го по 2009 год. Этими стандартами предусмотрены централизованно разрабатываемые учебные планы, в которых сформулированы результаты обучения. Методические пособия для преподавателей и пособия для учащихся также разрабатываются централизованно, установлен порядок аттестации. Подавляющую часть услуг профессиональной подготовки (90%) предоставляют центры профессиональной подготовки, подчиненные министерству профессионально-технической подготовки, и до сегодняшнего дня процесс внедрения национальной системы профессиональных квалификационных стандартов был сосредоточен именно в этих центрах. Регистрацию и аккредитацию прошли также частные и негосударственные центры профессиональной подготовки, которые получили право вести курсы на основе Национальной системы профессиональных квалификационных стандартов.

Национальная система профессиональных квалификационных стандартов четко определяет параметры проведения экзаменов и сертификации, которая осуществляется Комиссией по высшему профессиональному образованию и иными профильными государственными органами. Цель – регистрация учреждений, проводящих профессиональную подготовку, обеспечение управления качеством и аккредитации курсов, разработка инструментов составления учебных планов и экзаменов для специалистов, а также подготовка и регистрация лиц, проводящих аттестацию. В рамках этих комплексных реформ был основан и находится на стадии создания Университет технологий профессиональной подготовки (University of Vocational Technology), хотя первый набор учащихся уже состоялся. Эта инициатива призвана обеспечить лицам, получившим профессиональное образование или прошедшим профессиональную подготовку, доступ к высшему образованию, поскольку путь в традиционные университеты для этих лиц закрыт.

Значительное внимание уделяется вопросам повышения подотчетности поставщиков услуг в сфере образования и подготовки перед правительством, поскольку преобладающее большинство этих поставщиков являются государственными учреждениями. Предполагается, что национальная система профессиональных квалификационных стандартов сыграет важную роль в организации распределения ресурсов между этими учреждениями.

Национальная система профессиональных квалификационных стандартов основывается на уже имеющихся на Шри-Ланке системах и методиках ПТОП. При этом она представляет собой попытку обеспечить большее соответствие формальной подготовки отраслевым требованиям и стандартизировать порядок такой подготовки, поскольку именно в этих сферах в прошлом возникали сложности. Национальная система рассматривается как средство повышения качества преподавания и обучения путем разработки учебных материалов (дополняемых иными вводимыми ресурсами, предназначенными для развития потенциала соответствующих структур) и применения четко определенного порядка аттестации. Как ожидается, национальная система профессиональных квалификационных стандартов будет способствовать повышению эффективности механизмов аккредитации, обеспечения большей подотчетности поставщиков услуг, тщательности и значимости аттестации.

Турция

Турция расположена на территории Юго-Восточной Европы и Юго-Западной Азии. Площадь страны составляет 783 562 км², численность населения – 71,5 млн человек, ВНД с учетом ППС на душу населения – 13 770 долл. США. Турция занимает 79-е место по индексу развития человеческого потенциала, коэффициент Джини составляет 43,2. Ряд экономических кризисов обусловил высокий (примерно 15%) уровень безработицы.

История создания НСКС Турции восходит к реформам ПТОП, проводившимся в 1990-х годах при поддержке Всемирного банка. В ходе этих реформ были разработаны профессиональные стандарты, предназначенные для установления взаимосвязей между формальной и неформальной подготовкой и рынком труда. Координатором выступила *Служба занятости Турции (ISKUR)* – орган в составе министерства труда и социальной защиты, отвечающий за работу государственных служб занятости. К процессу были привлечены заинтересованные стороны (государство, работодатели и работники). После завершения проекта в 2000 году был подготовлен проект закона о создании организации, которая бы ведала профессиональными стандартами. За этим последовало затишье, когда велись споры по поводу подведомственности такой организации. Наконец в 2006 году под началом упомянутого министерства было создано Агентство по профессиональным квалификациям (*Vocational Qualifications Authority*), в котором были широко представлены различные заинтересованные стороны.

Развитие НСКС, первоначально ориентированной на сферу профессиональных квалификационных стандартов, в настоящее время осуществляется посредством разработки профессиональных стандартов в разных секторах. На основе Европейской системы квалификационных стандартов было выделено восемь уровней, снабженных соответствующими дескрипторами. В долгосрочной перспективе предстоит разработка комплексной системы, однако в настоящее время основная работа ведется в контексте профессиональных квалификационных стандартов, при этом четко зафиксировано, что академические квалификации исключены из сферы действия системы. До сегодняшнего дня разработка стандартов охватывала преимущественно уровни со второго по пятый, кроме того, был разработан еще один квалификационный стандарт. Агентство по профессиональным квалификациям предполагает, что процесс присуждения квалификаций в полном объеме начнется примерно через пять лет.

Ведется разработка систем тестирования, аттестации и сертификации, а также систем аккредитации, допуска и аудита образовательных и подготовительных учреждений, учреждений, проводящих тестирование и сертификацию. Особое внимание уделяется вопросам создания системы аккредитации. В настоящее время образовательные учреждения проводят аттестацию и выдают сертификаты с разрешения министерства образования. *Конфедерация турецких торговцев и ремесленников (Confederation of Turkish Tradesmen and Craftsmen)* также играет сегодня важную роль в процессах аттестации и сертификации, выдавая сертификаты после успешной сдачи экзаменов, проводимых ее палатами. Данная организация имеет широкую сеть представительств и принимает заметное участие в практической профессиональной подготовке в стране, проводимой входящими в ее состав организациями (Профессиональные федерации, Совет торговых и ремесленных палат). Новая система предполагает, что эти функции будут осуществляться по отдельности и будут разделены между специально аккредитованными учреждениями. Поставщик образовательных услуг, аккредитованный для проведения аттестации и подготовки, не сможет аттестовать подготовленных им самим учащихся. Контроль аккредитации будет вверен двум учреждениям – Агентству по профессиональным квалификациям и Турецкому агентству по аккредитации (*Turkish Accreditation Agency*), подчиненному аппарату премьер-министра и созданному в 2000 году. Действительной также будет аккредитация, выданная учреждениями, заключившими многосторонние соглашения о признании в рамках Европейской ассоциации по аккредитации. Предполагается создание аттестационных центров. На настоящий момент число учреждений, имеющих аккредитацию для проведения экзаменов и сертификации, крайне невелико.

Система квалификационных стандартов основана на принципе добровольности. Учреждения будут добровольно подавать заявки на аккредитацию, необходимую для

проведения подготовки, аттестации и сертификации квалификаций, разработанных в рамках системы. Как ожидается, в долгосрочной перспективе национальную систему квалификационных стандартов и национальную систему образования и подготовки удастся интегрировать, и они будут параллельно выдавать сертификаты о присвоении одной и той же квалификации (квалификаций).

Литва

Литва – это небольшая (65 200 км²) страна с населением около 3,3664 млн человек, расположенная в северной части региона Центральной и Восточной Европы. С 1795-го по 1918 год страна входила в состав Российской империи, была независимым государством до 1940 года, после чего с 1940-го по 1990 год входила в состав СССР. В 1990 году Литва вновь стала независимым государством, однако и сегодня ей приходится преодолевать последствия советской централизованной плановой экономики, отличавшейся административным подходом к планированию человеческих ресурсов, а также преодолевать трудности, связанные со стремительным переходом к рыночным условиям хозяйствования. ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 18 210 долл. США, коэффициент Джини – 35,8; Литва занимает 46-е место по индексу развития человеческого потенциала.

История Литвы как аграрной страны, а также история ее пребывания в составе Российской империи и Советского Союза признаются факторами, обусловившими невысокую эффективность и низкий статус профессионального образования и подготовки. Режим перехода к рыночной экономике еще более подорвал доверие к образовательным и подготовительным учреждениям и девальвировал ценность квалификации работника.

НСКС Литвы находится на стадии подготовки. Ее разработка была начата в 2006 году в рамках проекта Европейского социального фонда, запущенного по инициативе литовской Службы профессиональной подготовки для рынка труда. Для изучения имеющихся квалификационных стандартов, составления концептуальных документов, разработки стандартов и подготовки экспериментальных версий профессиональных стандартов в строительной отрасли и гостиничном бизнесе была сформирована группа экспертов. Происходящий процесс описывается как нисходящий и весьма зарегулированный.

В январе 2008 года на основании поправок, внесенных в законодательство в сфере профессионального образования и подготовки, было создано Национальное агентство по квалификациям. Оно задумывалось как центральный орган, ответственный за внедрение НСКС. Агентство было создано как отдельный, независимый от министерств орган, с тем чтобы иметь возможность контролировать все вопросы, связанные с квалификационными стандартами во всех секторах и на всех уровнях. Первоначально основной упор был сделан на профессиональные квалификационные стандарты. Однако правительство, пришедшее к власти в 2008 году, в том же году упразднило Национальное агентство по квалификациям и передало ряд его функций министерству образования и науки. Эта мера представлялась как средство снижения уровня бюрократизации и экономии средств. В результате функции контроля над оказанием услуг в сфере образования и подготовки, а также над мероприятиями по обеспечению качества были сосредоточены в указанном министерстве. Оно делегировало полномочия по внедрению НСКС двум подчиненным учреждениям – Центру методики профессионального образования и Центру оценки качества высшего образования. Эти учреждения сыграли важную роль в плане составления учебных планов, координации мероприятий по аттестации, присвоения квалификаций и аккредитации поставщиков услуг в сфере образования и подготовки.

Историческое развитие Литвы обусловило отсутствие в стране институтов гражданского общества, слабость профсоюзов, низкую эффективность сетей, объединяющих работодателей, и дефицит доверия к государственным учреждениям. НСКС рассматривается как механизм восстановления доверия к учреждениям и социальным партнерам. Наряду с доверием одним из условий действенности НСКС признается участие всех заинтересованных сторон и партнерские связи.

Болонский процесс играет важную роль в плане упорядочения ученых степеней и иных квалификаций в системе высшего образования. Три верхних уровня действующей

в Литве системы весьма точно соответствуют Болонской системе (бакалавр, магистр, доктор) и рассчитаны исключительно на квалификации на базе высшего образования. Процесс разработки НСКС в Литве испытал на себе сильное влияние процедуры внедрения Европейской системы квалификационных стандартов, а также общего процесса интеграции в Европейский Союз (Литва стала членом ЕС в 2004 году).

Был подготовлен указ о внедрении НСКС. Он был одобрен министерством образования и науки и в настоящее время находится на рассмотрении в министерстве социальной защиты и труда. Как ожидается, указ вступит в силу в 2010 году¹³. Предлагаемая система состоит из 8 уровней, причем на уровне 6 выделены дополнительные подуровни. Выражается беспокойство в связи с тем, что даже в случае создания комплексной НСКС, на практике она распадется на подсистему профессиональных квалификационных стандартов и подсистему квалификационных стандартов на базе высшего образования, которые будут слабо связаны друг с другом. Остается неясным дальнейшее развитие НСКС после обнародования указа. Следующим шагом должна стать разработка профессиональных стандартов. Однако подробности этого этапа не уточняются, преимущественно по причине наличия двух других масштабных стратегических проектов. Они касаются внедрения национальной модульной системы профессионального образования и подготовки и введения Европейской системы перевода кредитов (European Credit Transfer System) в систему высшего образования Литвы.

Тунис

Тунис – страна в Северной Африке, занимает площадь 163 610 км². По оценкам, население страны составляет немногим более 10,3 млн человек, ВНД с учетом ППС на душу населения равен 7070 долл. США. Страна занимает 98-е место по индексу развития человеческого потенциала, коэффициент Джини составляет 40,8. Экономика Туниса ориентирована на экспорт и туризм и в настоящее время переживает период либерализации. В стране отмечается экономический рост, сопровождающийся относительно высоким уровнем безработицы.

НСКС начала создаваться в Тунисе недавно по инициативе министерства образования и подготовки. Система отразила начатые в 2007 году попытки создания того, что описывается как экономика, основанная на знаниях (knowledge economy), и культура непрерывного обучения. Основная задача заключалась в замене применявшихся классификаторов профессий. Сфера интересов реформаторов охватывает высшее образование и профессиональную подготовку. Была предложена семиуровневая система, которая, однако, может быть преобразована в восьмиуровневую систему по образцу Европейской системы квалификационных стандартов, поскольку обеспечение соответствия европейским нормам – это основная задача нескольких организаций, объединяющих работодателей Туниса. Новая система задумана как классификация квалификационных стандартов, основанная на ранее применявшихся классификаторах профессий. Предполагается, что новая система будет исполнять функции регулирования рынка труда.

Разработка НСКС происходила при поддержке Европейского фонда образования (ЕФО) в рамках регионального проекта, в котором принимало участие еще несколько средиземноморских стран. Проект реализовывался с учетом результатов других реформ, в частности внедрения подхода с учетом компетенций, который использовался при реформировании учебных планов и осуществлялся при поддержке Всемирного банка, ЕС, Франции, Канады и Германии. Для общей координации работы была создана национальная рабочая группа, в состав которой вошли профильные министерства, основные отраслевые партнеры и профсоюзы. Запуском проекта занималась небольшая команда специалистов министерства образования и подготовки при технической поддержке ЕФО. В 2007-м и 2008 годах основная работа велась в направлении разработки системы и формулировании ее концепции: в первую очередь уточнялась терминология, выявлялись уровни деятельности, которые соответствуют трудовым реалиям, определялись дескрипторы квалификационных стандартов для каждого уровня

¹³ Здесь и далее данные приведены на 2009 г., год проведения исследования.

занятости без оглядки на существовавшую систему квалификационных стандартов, планировались механизмы признания неформального обучения, разрабатывались стандарты. За этим последовали консультации и обсуждения с группой, объединившей широкий круг заинтересованных сторон, включая представителей других министерств. Данный этап описывается как весьма сложный: его участники не всегда были подготовлены, в некоторых случаях профсоюзы усматривали в предложенной НСКС угрозу действовавшим коллективным договорам, а участие других министерств подчас носило непоследовательный характер.

НСКС была введена на основании закона о профессиональном образовании и подготовке, принятого в 2008 году. В 2009 году был издан указ, в котором был представлен проект НСКС, однако выработка и создание механизмов ее внедрения до сих пор не завершены. В системе выделено семь уровней, однако их число может быть увеличено до восьми. НСКС описывается как **Классификация** квалификационных стандартов, а не как **Система**, поскольку ее основная задача состоит в рационализации и оптимизации существующих классификаторов профессий посредством введения дескрипторов уровней и результатов обучения.

Под эгидой Совета по развитию человеческих ресурсов из представителей заинтересованных сторон на высоком уровне будет создана комиссия, на которую будет возложено управление НСКС. В настоящее время обсуждаются основные функции и состав данной комиссии. Цель состоит в овладении международным опытом, с учетом которого будет осуществляться дальнейший процесс планирования. Предполагается, что в 2010 году для сектора высшего образования под эгидой министерства высшего образования будет создан национальный орган по оценке, обеспечению качества и аккредитации. Его деятельность будет строиться с учетом недавно проведенных реформ в сфере высшего образования, посредством которых была внедрена система обеспечения качества.

НСКС следует рассматривать как элемент широкого набора преобразований в государственном секторе, основной задачей которых является повышение их эффективности. Основной упор в процессе реформирования был сделан на формирование бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, и на децентрализацию системы образования и подготовки. В секторе профессионального образования и подготовки эти инициативы нашли отражение в пилотных проектах, запущенных в пятнадцати отраслях. Реализацией проектов занимаются автономные центры, которые созданы в каждой отрасли, располагают подробным планом действий и ориентированы на партнерское взаимодействие с отраслевыми объединениями. Центры сотрудничают с французскими коллегами, которые делятся техническими знаниями и оказывают им необходимую поддержку.

Как ожидается, в новой системе будут предусмотрены дескрипторы квалификационных стандартов, которые повысят степень прозрачности и тем самым улучшат качество информации, циркулирующей на рынке труда. Кроме того, отдельной задачей признается улучшение качества образовательных и подготовительных учреждений. Описанные процессы протекают в условиях внушительного финансирования и поддержки со стороны доноров. Широко востребованы консультации и социальный диалог, хотя вместе с этим упор делается на реализацию проектов в кратчайшие сроки.

Бангладеш

Бангладеш – страна, расположенная в Южной Азии, ее территория – 144 000 км². Ввиду большой численности населения – более 150 млн человек – Бангладеш является самой густонаселенной страной в мире. ВНД с учетом ППС на душу населения составляет 1440 долл. США, коэффициент Джини – 31. Страна занимает 146-е место по индексу развития человеческого потенциала. Велика доля неформальной экономики. Отмечается высокий уровень неграмотности. Очень большая доля населения страны работает в других странах на правах мигрантов, в связи с чем экономика Бангладеш в значительной мере зависит от денежных переводов мигрантов на родину. Как полагают, объем этих переводов можно было бы существенно увеличить путем повышения профессиональной квалификации работников.

В Бангладеш в настоящее время ведется разработка национальной системы технических и профессиональных квалификационных стандартов, начатая в 2008 году. Эта

работа осуществляется в рамках более масштабной программы, преследующей цель повышения эффективности ПТОП, причем акцент делается на введение обучения с учетом компетенций. (МОТ и министерство образования проводят данную программу совместно с министерством труда и министерством по делам граждан, работающих в иностранных государствах, партнером выступает Европейский Союз.) Данный проект реализуется в контексте национальной стратегии снижения уровня бедности и дополняется другими проектами, проводимыми при поддержке доноров. Инициатива основана на результатах исследований и анализов, проведенных в период с 2000-го по 2007 год при финансовой поддержке доноров.

В Бангладеш имеется крупный и сложный по своей структуре сектор ПТОП, в который вовлечены многочисленные министерства, частные и неправительственные учреждения. Различные учреждения, включая ряд государственных органов, в настоящее время проводят краткосрочную подготовку работников, участвующих в «экспорте рабочей силы». В различных отраслях действует несколько организаций профессиональной подготовки. Ожидается, что единая система, рассчитанная на профессиональное образование и подготовку, обеспечит улучшение координации и согласованности в данном секторе.

В рамках ранее проведенных реформ в 1979 году был создан Национальный совет по развитию навыков и подготовке, а в 1985 году под руководством совета были введены Национальные стандарты профессиональных навыков. Эта мера была призвана обеспечить руководящую роль отраслей в секторе профессионального образования и подготовки. Было разработано пять квалификационных стандартов, из которых наиболее востребованными оказались квалификации самого низкого уровня, за ними следовали квалификации на два уровня выше. Несмотря на то что в разрабатываемых учебных планах предпринимались попытки учесть потребности на рабочих местах, было ясно, что эти квалификационные стандарты либо не имеют прямой связи с рабочим местом, либо не востребованы на производстве, либо не имеют отношения к профессиональной иерархии трудовых ресурсов.

При техническом содействии финансирувавшегося донорами проекта был предложен проект новой системы. Предложенная система для сектора технического и профессионального образования состоит из шести уровней, дополненных двумя предварительными уровнями, вследствие чего фактически возникает восьмиуровневая система. Взаимосвязи между этими уровнями и существующими квалификациями не являются жесткими. Новые квалификационные стандарты пока не разработаны, однако данная система призвана служить основой при разработке квалификационных стандартов и стандартных компетенций. Система включает в себя квалификации на базе продолженного среднего образования и ряд квалификационных стандартов на базе высшего образования, вплоть до уровня диплома. Планируется предложить эти новые квалификационные стандарты секторам формального образования и подготовки, производственной подготовки, подготовки на рабочем месте в секторах формальной и неформальной экономики, а также любой иной подготовки, осуществляемой любыми организациями, независимо от того, являются ли они стандартизированными (официально признанными) или нет.

Были внесены предложения о создании новых учреждений, в частности Национального совета по развитию навыков, который должен заменить собой Национальный совет по развитию навыков и подготовке. Как ожидают, совет превзойдет по значимости своего предшественника, поскольку в нем в большей мере будут представлены полномочные министерства и прочие заинтересованные группы, что станет гарантией его большей эффективности. Данный орган будет осуществлять надзор и мониторинг всех мероприятий, связанных с национальной системой технических и профессиональных квалификационных стандартов. Функции действующих учреждений изменятся. Речь идет, в первую очередь, о Совете по техническому образованию Бангладеш (Bangladesh Technical Education Board), который в настоящее время осуществляет целый ряд функций, включающих проведение аттестации и выдачу сертификатов для связанных с ним учреждений, являющихся основными официальными поставщиками услуг ПТОП. Основная новая функция совета – управление процессом разработки отраслевых стандартных компетенций. В настоящее время разработка стандартов ведется при техни-

ческом содействии, оказываемом в рамках проекта МОТ. Также предполагается, что Совет по техническому образованию Бангладеш возьмет под свою эгиду Комитет по разработке учебных планов и региональные подразделения. Для выполнения расширенного набора обязанностей штат сотрудников совета будет доукомплектован.

Государственные органы принимают активное участие в этой работе, участие же отраслевых сообществ реализуется в меньшем масштабе, однако сейчас предпринимаются попытки привлечь их к установлению уровней навыков и составлению формул компетентности. Были введены в действие механизмы привлечения целого ряда заинтересованных сторон, хотя на практике большой объем работы все еще осуществляется преимущественно экспертами МОТ в рамках проекта оказания технического содействия.

Россия

Россия – самая большая страна в мире, ее территория составляет 17 075 200 км², численность населения составляет примерно 142 млн человек. ВНД с учетом ППС на душу населения – 15 630 долл. США, коэффициент Джини – 37,5. Россия занимает 71-е место по индексу развития человеческого потенциала. В экономике страны сохраняются пережитки централизованной плановой экономики.

В настоящее время ведется разработка российской НСКС. В системе предложено выделить девять уровней: восемь уровней, предусмотренных Европейской системой квалификационных стандартов, и уровень квалификации, присваиваемой после получения степени доктора наук. Первые три уровня присваиваются в рамках профессиональной подготовки или образования, и, как ожидается, обоими указанными способами можно будет также приобретать квалификации вплоть до самых высоких уровней. Пока же разрабатываются стандарты для начального и среднего профессионального образования и подготовки.

В 2005 году Европейский фонд образования начал проект реформирования политики в сфере ПТОП, результатом реализации которого могло стать, в том числе, создание национальной системы квалификационных стандартов. Отраслевая система квалификационных стандартов, введенная для сферы общественного питания, получила положительную оценку и обусловила создание российским *Союзом промышленников и предпринимателей* возглавляемого работодателями *Национального агентства развития квалификационных стандартов*. Концепция НСКС предусматривала участие целого ряда организаций как государственного, так и частного сектора. Были составлены рекомендации, которые пока официально не утверждены. В системе используются уровни Европейской системы квалификационных стандартов (ЕСК), к которым, как указывалось выше, добавляется девятый уровень, рассчитанный на дополнительную квалификацию, приобретаемую после получения степени доктора наук. Предполагается ввести прозрачную систему дескрипторов уровней квалификаций. Задача заключается в привлечении работодателей к процессу разработки образовательных стандартов и программ, а также к аттестации. Данный подход рассматривается как часть мероприятий по обеспечению адекватных учебных планов, но также и как сдвиг в сторону такого регламентирующего режима, который будет ориентирован на получаемые результаты, а не на вводимые ресурсы. Среди поступивших на сегодня предложений имеется предложение о создании 500 новых сертификационных центров и учреждений, которые будут поддерживать систему непрерывного обучения.

В настоящее время в России имеется *Единая система классификаторов профессий и кодирования информации*. Она призвана служить средством координации применительно к трем другим системам классификации, таким как *Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов*, *Общероссийский классификатор занятий* и *Единый квалификационный справочник*. Система находится в ведении министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Наряду с этим имеется Общероссийский классификатор профессий, включающий образовательные квалификации.

Одна из целей разработки НСКС – это попытка согласовать перечисленные документы и процессы, однако пока эта цель остается сложной и труднодостижимой. Например, в классификатор образовательных квалификаций были введены квали-

фикации бакалавра и магистра, которые, однако, не были отражены в классификаторе занятий. Кроме того, сегодня эти документы применяются на практике и фактически пребывают в процессе постоянного развития, несмотря на широкую критику в их адрес и заявления о том, что они устарели и непригодны. Как ожидается, создание НСКС, основанной на совокупности дескрипторов уровней, позволит упорядочить эти отличающиеся друг от друга системы классификации и прояснить их взаимосвязи. Одновременно Россия пытается адаптироваться к европейским процессам, в частности к Болонскому процессу.

Процесс разработки НСКС идет сегодня по нескольким направлениям, и его нельзя назвать скоординированным. Во-первых, создаются образовательные и профессиональные стандарты, согласованные с международными стандартами, инициатором этого процесса выступает Федеральный институт развития образования совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей. Во-вторых, одновременно Центром развития профессиональных квалификаций Высшей школы экономики ведется разработка *Единой системы классификации профессиональных квалификаций*, соответствующей секторам экономики. В-третьих, Институт труда и социального страхования совместно с министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации разрабатывает новые элементы системы профессиональных квалификаций, которые являются профессиональными стандартами. Перечисленные процессы могут вступать в противоречие друг с другом. Так, пока в полной мере не налажено рабочее взаимодействие между министерством образования и науки и министерством здравоохранения и социального развития. У автора данного предметного исследования сложилось впечатление, что некоторые заинтересованные стороны воспринимают НСКС как навязанную им и привнесенную извне.

Глава 5. Почему страны вводят НКС?

Несмотря на значительные отличия, подтверждаемые вышеприведенными обзорами, в шестнадцати охваченных исследованием странах официально ссылаются на сходные причины введения систем квалификационных стандартов. Эти причины очень похожи на то, о чем говорится в специальных работах, рассмотренных в третьей главе. На бумаге официально декларируемые цели систем квалификационных стандартов схожи, в некоторых случаях идентичны, хотя отмечается разница в акцентах. Ниже рассматриваются различные проблемы, которые, как надеются ответственные за формирование политики лица и заинтересованные стороны шестнадцати стран, им удастся решить посредством введения систем квалификационных стандартов, а также конкретизируются цели, которые они ставят перед такими системами. Во всех странах, охваченных настоящим исследованием, особым предметом озабоченности стал тот комплекс явлений, которые обозначаются словами профессионально-техническое образование и подготовка (ПТОП), обучение на рабочих местах и развитие навыков¹⁴. В отдельных случаях системы рассчитаны только на эти секторы, в других они охватывают другие сектора (и формируются ими), однако ПТОП и обучение на рабочих местах сохраняют свою приоритетность.

Улучшение взаимодействия систем квалификационных стандартов

Самая общая цель при введении системы квалификационных стандартов заключается в создании признанной в национальном масштабе единой системы, благодаря которой имеющиеся в стране (или подсекторе системы образования) квалификации становятся более понятными. При этом можно было бы предусмотреть обеспечение большей смысловой взаимосвязи между имеющимися квалификациями и снижение уровня их сложности. Иными словами, речь идет о попытке устранить дублирование и взаимное наложение квалификационных стандартов при одновременном удовлетворении всех потребностей в обучении. Данная задача НКС иногда описывается как повышение или улучшение степени *прозрачности* систем квалификационных стандартов. Однако поскольку понятие «прозрачность» также используется при описании конкретных целей в контексте отдельных *квалификаций*, в настоящем исследовании мы отдаем предпочтение термину «информационное взаимодействие».

В большинстве стран имеется некая официально признанная сетка квалификаций, при этом многие охваченные исследованием страны пришли к идее системы квалификационных стандартов после осознания того бедственного положения, в котором они оказались. Это положение характеризуется такими явлениями, как «сбивающее с толку разрастание номенклатуры квалификаций» и «джунгли квалификаций», то есть ситуацией непонимания обществом квалификационных стандартов. Страны хотят, чтобы взаимосвязи между разными квалификациями были яснее. Эта проблема была отмечена практически во всех предметных исследованиях, но особенно была подчеркнута в случае Бангладеш, Ботсваны, Малайзии, Маврикия, английских НПКС, России и Шри-Ланки. (Примечательно, что эти страны существенно различаются между собой, в том числе по численности населения, а значит, и по числу учреждений, организуемых программы в сфере образования и подготовки.)

Указанную цель можно рассматривать в рамках общих усилий, направленных на оптимизацию информационного взаимодействия между национальными системами квалификационных стандартов. В Ботсване и на Маврикии в качестве проблемного фактора выделяется деятельность частных и иностранных поставщиков соответствующих услуг. В Ботсване речь идет о таких проблемах, как недостаточная координация на национальном уровне, что приводит к неправильному пониманию квалификаций, дуб-

¹⁴ Это не значит, что системы квалификаций обязательно ориентированы на ПТОП, поскольку в специальной литературе приводятся многочисленные примеры систем, рассчитанных на сектор высшего образования.

лированию услуг поставщиков, недостаточно проясненной относительной ценности разных квалификаций, в особенности присвоенных иностранными учреждениями. На Маврикий проблемы затронули преимущественно сферу высшего образования, хотя и в сфере профессионального образования и подготовки можно отметить «джунгли квалификаций», которые, как считается, приводят к снижению статуса квалификаций. Неясность в вопросе об относительной ценности разных квалификаций объяснялось отсутствием четких путей получения сертификации. Нет четкого понимания номенклатуры квалификационных стандартов: например, не до конца ясно значение понятия «диплом», а также не прояснена взаимосвязь между дипломом о высшем образовании (Higher Diploma) и дипломом о среднем профессиональном образовании углубленного уровня (Advanced Diploma), поскольку эти понятия были введены в оборот разными учреждениями, которые в некоторых случаях руководствовались нормами, принятыми в других странах.

В Шри-Ланке, где сектор ПТОП исторически всегда был разрозненным, более трехсот центров профессиональной подготовки вели деятельность в стране под руководством одиннадцати министерств, предлагая курсы разного качества, применяя неодинаковое оборудование, имея неравноценную материально-техническую базу процесса подготовки и разные методики и стремясь удовлетворить разные потребности городской и сельской молодежи. Создание единой национальной системы воспринималось здесь как первый этап создания системы, управляемой на национальном уровне, своеобразной точки схождения, позволяющей повысить эффективность работы. В Австралии была отмечена важная роль подсистемы квалификационных стандартов на базе профессионального образования и подготовки, входящей в состав австралийской НСКС, в обеспечении согласованности в национальном масштабе.

В некоторых странах (Австралия, Новая Зеландия, Малайзия, Маврикий, Россия, ЮАР, Тунис) в качестве цели НСКС четко названо создание единой, принятой в национальном масштабе сетки квалификаций. В других странах введение НСКС стало одной из мер, направленных на регулирование использования номенклатуры квалификационных стандартов. Речь идет, например, о введении в стране утвержденного значения термина «диплом», а также возможности (либо невозможности) его употребления в отношении квалификаций разных уровней. В Малайзии особое внимание было уделено созданию на базе высшего образования единой системы квалификационных стандартов, присваиваемых государственными и частными университетами и колледжами, поскольку стремительное распространение частного сектора в данной сфере привело к росту числа квалификационных стандартов и появлению сложных и неоднозначных процедур аккредитации. В Литве, России и Тунисе имеются номенклатуры профессиональных занятий, включающие квалификации, профессиональные уровни и различные прочие аспекты регулирования рынка труда. Стремление в соответствующих документах охватить различные возможные должности и уровни в целом ряде секторов экономики приводит к тому, что они чаще всего отличаются пространностью и повышенной детализацией изложения. Страны рассчитывают на то, что НСКС позволит упростить такие системы. В Ботсване, на Шри-Ланке и в Тунисе единая классификационная система для всех квалификационных стандартов воспринимается как возможное средство координирования других сопутствующих реформ.

Идея национальной системы часто увязывается с идеей отделения квалификационных стандартов от профильных учреждений. Одной из причин для такого отделения выступает желание предоставить людям возможности для приобретения квалификации, не связанные с обязательным прохождением учебной программы в конкретном учреждении. Другая причина – потребность в создании «национальных» квалификационных стандартов, имеющих равную ценность вне зависимости от посещавшегося учреждения. Более всего идея отделения квалификационных стандартов от образовательных учреждений отстаивалась в ЮАР: в предметном исследовании приводится цитата из программного документа, в котором утверждается, что НСКС позволит «упразднить маниакальное пристрастие к институционализированному обучению, выступающему мерой ценности человека, поскольку в национальных квалификациях будет совершенно не важно, где именно проходило обучение» (Human Science Research Council 1995, с. 15).

Повышение степени прозрачности отдельных квалификационных стандартов посредством закрепления за ними результатов обучения

В большинстве охваченных исследованием стран особо выделяется цель повышения степени «прозрачности» отдельных квалификационных стандартов. Очевидная проблема состоит в том, что применяющиеся в настоящее время квалификации не служат для работодателей или образовательных и подготовительных учреждений источником достаточной информации о том, что знает и в состоянии делать лицо, обладающее квалификацией. Как ожидается, квалификации станут более прозрачными после закрепления за каждой из них четко сформулированных результатов. Этим рассчитывают добиться и выполнения ряда задач, которые рассматриваются ниже.

Уменьшение несогласованности между системой образования и рынком труда

В большинстве предметных исследований в качестве основной проблемы указывается несоответствие между услугами в сфере образования и потребностями рынка труда (Ботсвана, Чили, английские НПКС, Литва, Мексика, Новая Зеландия, Россия, Шри-Ланка, Тунис, Турция). В Новой Зеландии было установлено, что недостаточная информация о навыках и умениях лиц, обладающих квалификациями, способствовала обесцениванию квалификационных документов, в частности в периоды роста уровня безработицы. Утверждалось, что это произошло потому, что такие документы служили просто средством отбора кандидатов, а не подтверждением приобретенных ими навыков, а также потому, что отсутствие полезных сведений об умениях лиц, обладающих квалификациями, снизило уровень доверия работодателей к образовательным квалификациям. Это в свою очередь привело к тому, что работодатели начали требовать от кандидатов наличия таких квалификаций, которые значительно превосходили уровень профессиональной подготовки, необходимой для выполнения определенных должностных обязанностей. В Литве отношения между работодателями и учреждениями, оказывающими услуги в сфере профессионального образования и подготовки, описываются как состояние конфликта, когда с обеих сторон звучат взаимные обвинения.

Основная цель большинства систем квалификационных стандартов заключается в обеспечении более глубокого понимания работодателями смысла квалификационных стандартов. Чили и Мексика, разрабатывая Системы профессионально-трудовых компетенций, рассчитывали создать «точку пересечения» сферы образования и подготовки, с одной стороны, и трудовых ресурсов – с другой. Аналогичным образом в Тунисе надеются, что классификация квалификаций на основе результатов обучения создаст предпосылки для того, чтобы подготовительные учреждения и игроки на рынке труда «говорили на одном языке». Внушение работодателям доверия к квалификациям и создание условий, в которых они будут знать, что именно они получают, когда нанимают человека, обладающего конкретной квалификацией, являются целью во многих странах. При этом встают те же самые вопросы, которые были рассмотрены выше в контексте проблематики прозрачности. В частности, в сфере высшего образования в Тунисе осознают, что в силу особенностей исторического развития квалификации были весьма косвенно связаны с рынком труда и воспринимались в очень широком смысле слова – как некий трамплин или уровни достижений. Это положение меняется по мере либерализации экономики и роста безработицы среди выпускников высших учебных заведений (обусловленного стремительным расширением доступа к высшему образованию, не сопровождающимся изменениями на рынке труда). Ответственные лица полагают, что сегодня работодатели намного больше заинтересованы в том, чтобы знать, какие именно компетенции были приобретены людьми, обладающими квалификациями на базе высшего образования. И хотя традиционно квалификации до некоторой степени всегда служили источником такой информации (например, подтверждали право обладателя квалификации работать медсестрой или сантехником в данной стране), ответственные лица в большинстве охваченных исследованием стран надеются значительно повысить степень конкретизации соответствующих данных. Это, как полагают, поможет работодателям при принятии решений о найме, а также при организации профессиональной подготовки персонала и планировании человечес-

ких ресурсов. Так, например, в Литве и Чили ответственные лица рассчитывают на то, что результаты и компетенции послужат для руководства компаний и учреждений средством приведения во взаимное соответствие бизнес-процессов и систем, связанных с человеческими ресурсами.

НСКС рассматриваются как способ привлечения работодателей к мероприятиям по разработке квалификационных стандартов, чем предполагается обеспечить их полноценность (эта задача, по всей видимости, не являлась центральной в Шотландии, а в ЮАР первоначальная система задумывалась как материальное выражение интересов целого ряда заинтересованных сторон, а не только работодателей). Во всех охваченных исследованием странах приводится прямой довод о том, что привлечение представителей отраслей в качестве основных участников к процессу установления результатов обучения, компетенций или профессиональных стандартов в виде системы квалификационных стандартов станет гарантией значимости и высокого качества квалификаций. Например, правительство Англии, Уэльса и Северной Ирландии надеялось, что, поскольку новые профессиональные квалификации создавались «на страх и риск» работодателей, они и будут нести ответственность за их использование при аттестации собственного персонала и применении при найме и распределении работников. В Чили надеялись на то, что благодаря привлечению работодателей к процессу установления трудовых компетенций удастся выявить способности, точки зрения и знания, востребованные у нанимаемых людей, которые должны внести свой вклад в обеспечение конкурентоспособности компаний. Ответственные лица в Турции рассчитывают на то, что система квалификационных стандартов будет способствовать получению таких сертификатов, которые подтверждают наличие у лица знаний и навыков, пользующихся подлинным спросом на рынке труда. В Мексике в рамках второй попытки разработки Системы профессионально-трудовых компетенций (Labour Competence Framework) были введены четко прописанные соответствующие индикаторы, в том числе говорящие о том, что после завершения учебы учащиеся должны тратить меньше времени на поиск работы, что вид работы должен в большей мере соответствовать полученному им образованию и пройденной подготовке; смена работы должна быть связана с меньшими временными затратами, причем время работы на каждом месте должно быть более продолжительным; размеры начальных окладов у лиц, прошедших аттестацию и признанных компетентными, должны быть больше, чем у лиц, не имеющих сертификатов; работодателей должны больше устраивать лица, освоившие программы подготовки с учетом компетенций.

Практически во всех охваченных исследованием странах ранее предпринимались многочисленные попытки привлечь работодателей к решению проблем образования и подготовки, включавшие в себя создание таких подсистем, как Секторальные советы (Sector Councils), в рамках которых представители отраслевых сообществ могли принимать участие в установлении стандартов. Кроме того, во многих странах системы технического и профессионального образования и подготовки, *предшествовавшие* введению системы квалификационных стандартов, описываются как учитывающие компетенции или основанные на стандартах профессиональных навыков. Ярким примером является Чили. Правительство военных особым упор сделало на индивидуальный выбор и рыночные модели применительно ко всем аспектам системы образования и подготовки. Оно полностью децентрализовало систему средних профессиональных школ и рассчитывало на то, что они будут вести работу с местными представителями промышленности при составлении надлежащих учебных планов с учетом компетенций. После демократизации основной пафос этих реформ оставался неизменным, хотя большее значение было придано регулятивной роли государства. В децентрализации системы профессиональных школ начали видеть проблему: она не обеспечила взаимосвязи рынка труда и местных отраслей промышленности, но стала причиной возникновения разобщенной системы, отличающейся значительным разнообразием. Демократическое правительство провело национальную реформу учебных планов, которая также была основана на профессионально-трудовых компетенциях. За ней последовал проект при поддержке GTZ, в рамках которого, опять же на основе профессионально-трудовых компетенций, велась разработка характеристик профессиональных занятий, опосредованная анализом требований рынка труда и производственных требований; в качестве консультантов привлекались представители промышленности, торговые

предприятия, профсоюзы, работодатели, научные учреждения и общественные организации. После проекта были предприняты попытки разработать системы профессионально-трудовых компетенций, самой последней из которых стала НСКС.

В Бангладеш были аналогичным образом введены учебные планы и механизмы с учетом компетенций, обеспечивающие участие промышленности в системе профессионального образования и подготовки в рамках предшествовавших реформ. В Тунисе НСКС воспринимается как преемница реформ подготовки с учетом компетенций, а на Шри-Ланке реформы прошлого признаются безуспешными и выражается надежда на то, что НСКС позволит добиться успеха там, где эти реформы потерпели фиаско. В предметном исследовании на материале Шри-Ланки упоминается о нескольких десятилетиях, в течение которых велась реализация проектов при содействии доноров, включая Азиатский банк развития, Всемирный банк, Программу развития ООН, GTZ и Канадское агентство международного развития. Утверждается, что эти реформы способствовали отдельным улучшениям, однако не смогли повысить степень восприимчивости систем профессионального образования и подготовки или высшего образования к потребностям рынка труда либо уровень их эффективности. Частично это объясняется тем, что они отражали производственную и технологическую специфику 1980-х годов и были ориентированы преимущественно на строительную отрасль, при этом другие появлявшиеся в то время важные отрасли промышленности остались без внимания. Как полагают, введение национальной системы профессиональных квалификационных стандартов, содержащей параметры наглядных и сопоставимых результатов, станет гарантией большей восприимчивости к потребностям рынка труда и большей эффективности и действенности.

Тем не менее практически во всех предметных исследованиях сделан вывод о том, что недостаточное участие работодателей является основной причиной того, что квалификации не соответствуют их потребностям. Не всегда понятно, почему в рамках существующих систем не удалось обеспечить такое участие, несмотря на то что почти во всех проведенных исследованиях указывается на готовность представителей промышленности принимать такое участие. В этом смысле пример Мексики весьма характерен, поскольку задачи системы профессионально-трудовых компетенций во второй редакции очень похожи на цели заменяемой ею программы (хотя они и конкретизированы в большей степени). Как представляется, в странах рассчитывают на то, что введение национальной системы квалификационных стандартов будет успешным при условии решения задачи привлечения представителей промышленности, которая в прошлом оставалась нерешенной.

Согласно утверждениям ответственных лиц, опрошенных в разных странах, и проанализированным официальным документам, учебные планы были неприменимыми или устаревшими, не отвечали потребностям учащихся или работодателей. В большинстве стран особо выделялось убеждение в том, что образовательные услуги не отвечают потребностям рынка труда. В Ботсване была представлена несколько иная точка зрения по данному вопросу: учебные планы, по которым проводились разные учебные курсы, не отвечают экономическому спросу, потому что некоторые из них были составлены за пределами страны в расчете на иные потребности; другими словами, международные квалификации могут не иметь никакого отношения к местным условиям.

Трудно определить характер и глубину данной проблемы, поскольку никто из числа опрошенных лиц не привел никаких подтвержденных исследованиями фактов проявления такой проблемы. Это не говорит о том, что проблем не существует: очевидно, что они имеются. Многие представители работодателей, опрошенные в рамках предметных исследований, воспроизводили мнение, высказанное ответственными лицами. Однако что не отражено в предметных исследованиях, так это конкретные свидетельства, касающиеся конкретной проблем. Очевидно, что это непростая тема, поскольку структура занятости определяется действием ряда факторов. Например, в Литве, несмотря на то что все виды образования и подготовки описываются как не соответствующие целям рынка труда, в период с 2001 по 2007 год имел место спад уровня безработицы во всех группах. Среди носителей квалификаций на базе высшего и послесреднего образования уровень безработицы снизился с 8,4 % до 2,1 %; на базе второго этапа общего среднего и профессионального образования – с 19,7 % до 5,1 %; на базе первого этапа сред-

него профессионального или начального образования – с 23,6 % до 7,3 %. Конечно же, эти цифры говорят больше об общем состоянии рынка труда, нежели о пригодности или иных характеристиках программ образования и подготовки. Но мы приводим их в качестве свидетельства ряда сложностей, связанных с данной проблемой, поскольку, как представляется, конъюнктура рынка труда зачастую в большей степени определяет систему занятости, чем особенности программ образования и подготовки¹⁵.

Опрошенные представители малазийской промышленности полагали, что многим выпускникам высших учебных заведений недостает необходимых навыков, что качество их образования и подготовки не всегда одинаковое; однако эффективность квалификаций на базе частного высшего образования высока. Работники университетов, колледжей и подготовительных центров заявляли о том, что их выпускники быстро находят работу, хотя уровень занятости гуманитариев считается низким, особенно в промышленном секторе. Считается, что репутация поставщиков услуг, а также взаимосвязи с промышленностью на институциональном уровне являются основными факторами данного процесса, а на более высоких уровнях предпочтение неизменно отдается выпускникам иностранных университетов. Кроме того, представители многочисленных заинтересованных сторон, опрошенных в Малайзии, утверждали, что спрос на работников с низкой квалификацией в стране невелик. Они объясняли это исторически сложившимися особенностями работы отраслей, в которые привлекаются малоквалифицированные низкооплачиваемые кадры, наличием иммигрантов, готовых работать в таких условиях, а также неэффективной нормативно-правовой базой, регулирующей условия труда. На Маврикии до введения НСКС опрошенные работодатели в большинстве своем были удовлетворены уровнем квалификации рабочей силы. А в Тунисе стремительно увеличился набор в высшие учебные заведения, который не сопровождался увеличением числа рабочих мест, а следовательно, существенно вырос уровень безработицы среди выпускников.

Накопление и перевод кредитов

Как ожидается, повышение степени прозрачности квалификаций расширит возможности для накопления и перевода кредитов. Многие страны были обеспокоены недостаточной сопоставимостью квалификаций, присваиваемых разными образовательными учреждениями, и надеялись, что НСКС послужат основой при разработке систем накопления и перевода кредитов. Например, в Бангладеш, Ботсване, Литве, ЮАР и Турции ответственные лица были обеспокоены тем обстоятельством, что присваиваемые разными поставщиками квалификации оцениваются неодинаково. В Малайзии такая проблема возникла применительно к частным и государственным высшим учебным заведениям. Повышение степени прозрачности квалификаций, как полагают, расширит перемещение учащихся в пределах системы образования и подготовки – как между разными учреждениями и географическими регионами, так и между разными секторами самой системы. Эта тема поднимается во всех предметных исследованиях, а определение «органичности» часто используется для описания целей систем квалификационных стандартов.

В тех странах, где идет процесс внедрения систем профессиональных квалификационных стандартов, основное внимание уделяется не переходу из системы ПТОП в другие части системы образования, а движению лишь внутри системы ПТОП, а также – в некоторых случаях – переходу от обучения на рабочих местах в формальные учреждения ПТОП. В отдельных странах задача обеспечения возможностей для перевода кредитов из школы в систему профессионального образования и подготовки признается центральной (Бангладеш, ЮАР), при этом во многих других странах приоритетным направлением является переход между секторами профессионального и высшего образования (или высшего технического образования) (Чили, Литва, Шотландия, Шри-Ланка). В Малайзии, Чили и Литве предметом особой озабоченности является переход из сектора подготовки на рабочих местах в сектор ПТОП. К примеру, в Малайзии сис-

¹⁵ Обсуждение данной проблемы см. de Maura Castro (2000) и Wolf (2002).

тема квалификационных стандартов рассчитана на три сектора: высшее образование, профессиональное и техническое образование, профессиональные навыки. Несмотря на то что все они помещены в рамки единой национальной системы, на настоящий момент крайне слабо прояснена взаимосвязь между навыками и остальными элементами системы образования и подготовки. В предметном исследовании выдвинуто предположение, в соответствии с которым это частично объясняется тем, что квалификации на базе приобретенных навыков занимают очень низкий уровень. Также предполагается, что, поскольку их основу составляют лишь стандарты профессиональных навыков, им не хватает базы в виде теоретической подготовки или запаса знаний. В данном случае сложность состоит в том, что на квалификации распространяются два рода требований. С одной стороны, они рассчитаны на потребности промышленности, представители которой, как кажется, относительно удовлетворены соответствующими навыками. С другой стороны, они должны быть взаимосвязаны с другими квалификациями, но такая взаимосвязь не установлена в достаточной мере по причине низкого уровня квалификаций на базе навыков и отсутствия учета ими теоретических знаний. Эта проблема также вызывает серьезную обеспокоенность в Литве, хотя в этой стране ее формулируют несколько иначе – как противопоставление непрерывной подготовки и профессионального образования. В Литве также существуют проблемы взаимоотношений между университетами и высшими учебными заведениями, которые не являются университетами. Во многих странах, охваченных исследованием, полагают, что имеются ненужные препятствия на пути людей, которые желают перейти из сектора профессионального образования и подготовки в сектор высшего образования. Во многих странах обеспечение возможности перехода из сектора ПТОП в сектор высшего образования, признается способом повышения статуса ПТОП. В Тунисе в качестве основной задачи выделяется задача установления соответствия между средним и профессиональным образованием и подготовкой.

Признание предыдущего образования

Одной из главных задач для всех стран является признание компетенций, знаний, навыков и умений, приобретенных за пределами систем формального образования и подготовки. В странах выражают надежду на то, что системы квалификационных стандартов станут основой для признания широкого набора достижений учащихся, будь то в рамках образования и подготовки или же неформально на рабочем месте, или благодаря местному сообществу. В разных странах употребляются разные термины, среди которых чаще всего, пожалуй, используется «признание предыдущего образования». Во всех странах отсутствие возможностей для такого признания воспринимается как проблема. Она признается фактором неэффективности образования и подготовки (принуждая учащихся завершать курсы, в которых они не нуждаются) и рынка труда (поскольку работодатели не знают о том, какими навыками работник обладает). Эта ситуация описывается как обуславливающая серьезную потерю квалифицированных кадров для экономики и усугубляющая неравенство.

В ряде стран акцент ставится на создании новых систем и механизмов признания компетенций (Мексика, Чили, Турция). В других странах больше усилий прилагается в направлении обеспечения *тождества* систем, используемых для признания компетенций на базе формального образования и подготовки, с одной стороны, и приобретенных на рабочем месте или в течение жизни – с другой (Новая Зеландия, ЮАР, Турция). Однако в Турции надеются на то, что новая система охватит систему формального образования и подготовки. В Малайзии основное внимание уделяется признанию, обуславливающему доступ к образованию, в Чили, Мексике и Турции – признанию компетенций с целью дальнейшего выхода на рынок труда и перемещения в его пределах. В частности, в Турции бытует мнение, в соответствии с которым государству необходимо создавать и финансировать системы аттестации в интересах промышленности. В Литве основная проблема заключается в явном отсутствии мотивации у взрослого населения обучаться на рабочем месте и в неформальной обстановке. Предполагается, что отсутствие интереса обусловлено тем, что такое обучение не подлежит сертификации. Как ожидается, сертификация неформального обучения будет стимулировать людей обучаться на рабочем месте.

Доступ к образованию и подготовке

Как предполагается, повышение степени прозрачности квалификаций, создающее условия для признания предыдущего обучения и формирующее механизмы для перевода и накопления кредитов, упростит режим интеграции или реинтеграции учащихся в систему образования и подготовки. Именно в этом контексте система квалификационных стандартов рассматривается как основной инструмент расширения доступа к образованию и подготовке (Австралия, Бангладеш, Ботсвана, Новая Зеландия, Шотландия и ЮАР). Такой доступ может осуществляться, во-первых, посредством признания навыков и знаний, приобретенных на рабочем месте и за пределами системы образования и подготовки, и, во-вторых, путем устранения того, что воспринимается как ненужные препятствия правового или регламентирующего характера, отделяющие друг от друга разные виды соответствующих услуг. Это, как полагают, необходимо для стимулирования непрерывного обучения либо создания условий для такового. В контексте доступа к образованию в Литве НСКС воспринимается как механизм создания у людей мотивации к учебе.

Системы обеспечения качества и новые механизмы регулирования, аттестации и сертификации

В большинстве предметных исследований НСКС рассматривались как неотъемлемый компонент систем обеспечения качества. В связи с этим надеются на то, что система квалификационных стандартов сможет стать той точкой отсчета – внешней относительно образовательных и подготовительных учреждений, – которая послужит базисом обеспечения качества применительно как к аттестации, проводимой самостоятельно отдельными учреждениями, так и к оценке качества силами сторонних организаций. Этим, полагают, будет обеспечено доверие потребителей к системе и при необходимости будут подготовлены основания для государственного финансирования. Например, в Литве система квалификационных стандартов признается необходимым средством обеспечения системного подхода к разработке, предоставлению и присвоению квалификаций, без которых, в свою очередь, не мыслится эффективный институт обеспечения качества. В большинстве стран звеном, соединяющим системы квалификационных стандартов с обеспечением качества, признаются органы регулирования, которые будут проверять качество услуг на соответствие установленным стандартам. Такой подход последовательно увязывается с изменениями механизмов и систем аттестации, сертификации и прочего регулирования.

В некоторых странах (в частности, в Чили и Малайзии) системы квалификационных стандартов (в Чили – Система профессионально-трудовых компетенций) были введены в порядке реакции со стороны регулирующих органов на стремительно протекающий процесс постановки систем на рыночные рельсы. В других случаях, а именно в Австралии, Англии, Уэльсе, Северной Ирландии, Новой Зеландии и – косвенно – в ЮАР, системы квалификационных стандартов рассматриваются как элемент мероприятий по созданию рынков услуг образования и подготовки. Как представляется, данный аспект особо выделяется при аргументации в пользу новых систем в России, на Шри-Ланке и в Турции. В Турции отдельно подчеркивается то обстоятельство, что принуждение поставщиков услуг к конкуренции за потребителя повысит эффективность и качество.

Во многих странах предпринимаются попытки применять четко прописанные стандарты для разработки систем аттестации, которые, как признается, обладают большей «гибкостью». В Новой Зеландии и ЮАР были выдвинуты весомые аргументы против проведения экзаменов. Квалификации с учетом результатов воспринимались как механизм, предоставляющий возможность проведения аттестации на местах и на производстве, поскольку, как полагали, такие квалификации послужат гарантией того, что все полномочные лица будут проводить аттестацию на основании единого стандарта. На Шри-Ланке децентрализация системы аттестации, заявляемая в качестве цели, призвана обеспечивать большую степень свободы действий и удобства для лиц, подающих заявление для прохождения аттестации. В Турции утвердилось мнение, в соответствии с которым система квалификационных стандартов позволит отделить институт аттестации от поставщиков услуг. В этой стране предлагается разработать систему аккре-

дитации учреждений, которые проводят аттестацию. Причем, если учесть аргументы в пользу повышения значимости промышленности в целом, парадоксальным представляется тот факт, что как Турция, так и Литва, по всей видимости, отходят от модели централизованной аттестации, при этом главная роль в системе аттестации отводится Торгово-промышленной палате.

С процессом реформирования порядка оказания и регулирования услуг в сфере образования и подготовки связаны попытки внести изменения в соответствующие системы управления. В качестве примера можно взять управление образованием и подготовкой в Малайзии. Школы находятся в ведении министерства образования. Политехнические институты и колледжи являются государственными учреждениями и управляются государством через министерство высшего образования. Система высшего образования представлена государственными университетами и большим числом частных университетов и колледжей, в том числе филиалами зарубежных университетов и целым рядом институтов, осуществляющих свою деятельность при поддержке международных спонсоров. Эта система также подведомственна министерству высшего образования, но в лице его особого органа. Системой развития профессиональных навыков управляет министерство развития человеческих ресурсов. Респонденты, опрошенные в ходе предметного исследования, заявили, что функции разных министерств и органов, полномочных в сфере квалификаций, в значительной мере взаимно налагаются, их деятельность недостаточно скоординирована. НСКС была введена преимущественно в порядке попытки изменить эту ситуацию.

В ряде стран хотят также изменить системы сертификации. Данный вопрос в наиболее явном виде решается в предложенной в Турции системе, в рамках которой учреждениям понадобится подавать заявки на прохождение аккредитации, если они желают выдавать сертификаты. Интересно, что охваченные исследованием страны подходят к проблеме сертификации с диаметрально противоположных сторон: от весьма централизованных систем, как, например, в Мексике, где все сертификаты проходят через министерство образования, до их крайне децентрализованных аналогов, например, в Ботсване, где все сертификаты выдаются отдельными образовательными учреждениями. Сертификация – это единственная сфера, напрямую упомянутая в официальных программных документах, касающихся задач НСКС. Это обстоятельство интересно потому, что данная проблема явно относится к числу тех, которые ответственные лица намерены урегулировать, а в большинстве случаев они собираются отделить квалификации и институт аттестации от поставщиков услуг, в связи с чем возникает потребность в новых механизмах сертификации.

Реформирование услуг в сфере образования и подготовки

Изменения, затрагивающие механизмы аттестации, сертификации и регулирования и связываемые с НСКС, во многих охваченных исследованием странах воспринимаются как часть реформирования порядка оказания услуг в сфере образования и подготовки. В этом контексте основными целями выступают повышение степени «гибкости» режима обслуживания и сдвиг в сторону того, что описывается как системы, «ориентированные на спрос».

Во многих странах ответственные лица придерживаются мнения, в соответствии с которым централизованно составляемые учебные планы, централизованные государственные механизмы обслуживания и квалификации, привязанные к конкретным учреждениям, препятствуют тому, чтобы сфера образования и подготовки удовлетворяла потребности экономики. Характеризуя особенности оказания услуг в сфере образования и подготовки, официальные лица утверждали, что образовательные учреждения отличаются косностью и отсутствием гибкости, к поступающим предъявляются жесткие и неразумные требования, режим проведения учебных курсов не согласуется с меняющимися условиями жизни. Такая косность может проявляться на уровне критериев, определяющих доступ к услугам (Бангладеш, Ботсвана), или недостаточно оперативного учета краткосрочных потребностей работодателей (Мексика, Россия, Турция), или методики образования и подготовки, в силу которой работающим людям бывает сложно воспользоваться соответствующими услугами (Литва). Во многих странах понимают, что традиционное представление о квалификациях, которые привязаны к

конкретным учреждениям, конкретным учебным программам и конкретной продолжительности учебы, ограничивает гибкость. Таким образом, в большинстве исследований указывается на необходимость «адаптации» как на проблему, которую должны решить системы квалификационных стандартов. В одном ряду с этим стоит наблюдающееся во многих странах намерение осуществить сдвиг в сторону того, что описывается как «ориентированная на учащегося» педагогика, которая, как полагают, может быть внедрена посредством введения в действие систем квалификационных стандартов, включающего составление формул результатов или компетенций. В ряде стран проблемным фактором является наличие централизованных систем предоставления услуг и здесь решение видится в децентрализации. Кроме того, правительства, в ведении которых находятся централизованные системы подготовки, как представляется, ощущают дефицит контроля над тем, что фактически происходит в подготовительных центрах. Этот парадокс можно было бы разрешить через внедрение системы квалификационных стандартов, основанных на результатах или компетенциях, поскольку, как полагают, такие системы позволяют создать механизм децентрализации обслуживания, повышения конкуренции и обеспечения ответственности поставщиков за расходование получаемых ими средств (от правительства, промышленности и учащихся).

Как указано в предметном исследовании, проведенном в Турции, ответственные лица, в частности представляющие Агентство по профессиональным квалификациям, полагают, что работодатели не всегда заинтересованы в том, чтобы учащиеся осваивали программы профессионального образования и подготовки в полном объеме. Они утверждают, что часто работодателям бывают срочно нужны квалифицированные специалисты и они не могут ждать, пока люди освоят формальную программу образования и подготовки; получается, что во многих случаях необходимую квалификацию работникам приходится приобретать, пройдя ускоренные курсы. Такой разрыв на уровне временных затрат (и качества) между требованиями работодателей и возможностями системы образования и подготовки представляется важной сферой, в реформировании которой, очевидно, важную роль будут играть национальные системы квалификационных стандартов. Этот подход принят на вооружение в Австралии, Ботсване, Новой Зеландии и ЮАР, где благодаря особенностям НСКС учащиеся могут приобретать частичные квалификации (называемые «наборами навыков» в Австралии и «стандартными единицами» в остальных трех странах).

Обеспечение равного статуса квалификаций на базе ПТОП и на базе приобретенных навыков

Во всех охваченных исследованием странах в той или иной мере считается проблемой то обстоятельство, что квалификации на базе ПТОП, обучения на рабочих местах или приобретенных навыков чаще имеют более низкий статус по сравнению с квалификациями на базе школьного и университетского образования. Во всех странах рассчитывали на то, что полноценное понимание уровня навыков человека, обладающего квалификацией (рассмотренная выше цель повышения степени прозрачности), повысит статус квалификаций, в частности на базе профессионального образования и подготовки и приобретенных навыков. В большинстве случаев это мнение основано на иррациональных и обусловленных предубеждениями представлениях (иногда неявно выраженных) о квалификациях, а поэтому может быть изменено при условии большей прозрачности. Низкий статус ПТОП – предмет озабоченности во всех странах, где ПТОП рассматривается как запасной вариант для тех учащихся, которые исчерпали все остальные возможности. Так, в Литве подготовка на рабочих местах воспринимается общественным мнением даже как более ущербная по сравнению с формальным сектором ПТОП. Страны надеются «привлечь» учащихся к техническому и профессиональному образованию и подготовке (Бангладеш, английские НПКС, Литва, Шотландия, ЮАР) путем помещения профессиональных квалификационных стандартов в рамки системы, чем будет подтверждена их равноценность другим, более востребованным квалификациям. В Малайзии заинтересованные стороны надеются на то, что НСКС в состоянии обеспечить равное уважение к академическим и профессиональным квалификациям и перевести сектор развития профессиональных навыков в разряд жизнеспособных альтернатив высшему образованию. Аналогичным образом в

Литве рассчитывают на то, что НКСС повысит статус профессионального образования и подготовки, наглядно свидетельствуя о равноценности знаний и навыков, с одной стороны, и академического образования – с другой. Это в свою очередь, как надеются, позволит повысить мотивацию способных учащихся к выбору в пользу профессионального образования и подготовки.

Расширение финансового участия частного сектора, особенно в сфере ПТОП и развитии навыков

Во многих предметных исследованиях (в особенности на материале Бангладеш, Ботсваны, Чили, Литвы, ЮАР) как на ключевую проблему указывается на системный хронический дефицит финансирования сферы профессионального образования и подготовки. В ряде стран (Бангладеш, Новая Зеландия, Россия) прямо рассчитывают на то, что введение в действие системы квалификационных стандартов будет способствовать инвестициям промышленности в образование и подготовку, что снизит уровень обращенных к государству ожиданий. Как представляется, логика рассуждений здесь следующая: в связи с вовлечением в систему работодателей они будут проявлять больший интерес к инвестициям. В Новой Зеландии, помимо этого, значительное внимание было уделено вопросу повышения размера взимаемой с пользователей платы, и, по всей видимости, то же самое можно утверждать применительно к системе, возникающей в России.

Международное признание и мобильность рабочей силы

Главная причина для внедрения систем квалификационных стандартов заключается в предпринимаемых странами попытках интегрироваться с международными системами и участвовать в том, что описывается как глобализированные рынки труда (хотя, конечно же, специалисты по политэкономии и экономике активно оспаривают понятие таких рынков с разных точек зрения). Такое положение дел превращается в политический пример бесконечности: по мере того как все больше стран обзаводятся системами квалификационных стандартов и появляются такие их региональные образцы, как Европейская система квалификационных стандартов (ЕСК), политики, по-видимому, все более ощущают необходимость внедрить такую систему, которая обеспечит соответствие национальных квалификационных стандартов международным стандартам. Даже страны-«первопроходцы» убеждены в том, что система квалификационных стандартов упростит задачу обеспечения соответствия международным квалификациям, если в том возникнет необходимость. В частности, на этом соображении построено обоснование необходимости в НКСС на Маврикии, многочисленные граждане которого мигрируют, в том числе в Австралию, Канаду и Европу. Кроме того, согласно данным предметного исследования, на Маврикии велико число мигрантов из других стран. Столь же важно данное соображение и в случае Бангладеш, куда поступают денежные переводы, отправляемые огромным числом работников-мигрантов. Проблема денежных переводов также отмечается на Шри-Ланке и в Тунисе. Ответственные лица в Ботсване полагают, что строителей из Зимбабве нанимают, отказываясь от услуг местной рабочей силы, потому что мигранты более квалифицированы (хотя в предметном исследовании признается, что мигранты еще и согласны работать за меньшую плату). Во всех охваченных исследованием странах Европы предпринимаются попытки приспособить собственные квалификации к ЕСК, причем в создании национальной системы видят основной шаг на этом пути. Многие неевропейские страны также рассчитывают привести собственные системы в соответствие с ЕСК. Исключениями в данном случае являются Чили и Тунис. Еще один фактор, который не обсуждался в столь явном виде, но тем не менее дает о себе знать в некоторых исследованиях (в частности, на материале Австралии, Малайзии и Новой Зеландии), заключается в желании зарабатывать иностранную валюту, привлекая иностранных учащихся (которые в большинстве стран платят намного больше, чем местные учащиеся). Выработка международных эталонов рассматривается как важная часть данного процесса.

Идея признанной в национальном масштабе системы часто увязывается с другими целями, которые рассматриваются ниже. Речь идет о таких целях, как повышение степени прозрачности, создание системы национальных стандартов (как в случае Банг-

ладеш, Ботсваны, Литвы, России, ЮАР, Шри-Ланки, Туниса, Турции) либо введение стандартного порядка использования учебной нагрузки или кредитов в рамках определения квалификационных стандартов (как в Малайзии). Системы квалификационных стандартов представляют собой попытку решить эти и другие задачи, а значит, могут стать частью нормативно-правовых основ, которые все в большей мере регулируют перемещение людей.

Более широкие цели

В работах, посвященных НСКС, обычно указывается на следующее обстоятельство: выполняя вышеуказанные задачи, страны рассчитывают на то, что НСКС повысят уровень социальной сплоченности и позволят людям, ранее лишенным соответствующих возможностей, приобретать квалификации или получать доступ к образовательным программам, увеличивая их доступность, создавая мотивацию у учащихся овладевать новыми навыками посредством сертификации, тем самым повышая уровень образования и подготовки, стимулируя конкуренцию на международном рынке и создавая благоприятные условия для непрерывного обучения. Эти более широкие цели упоминались во многих странах, на материале которых было проведено настоящее исследование. Возможно, наиболее убедительным примером в данном контексте является ЮАР, где возлагались очень серьезные надежды на систему квалификационных стандартов. Эта система рассматривалась как основное средство преобразований, которые должны были стимулировать существенные изменения в сфере образования и подготовки, на рынке труда и – в более широком смысле – в экономике и обществе.

Многие страны пришли к идее систем квалификационных стандартов путем анализа дефицитных навыков. Это связано с рассмотренным выше понятием «значимости»: суть в том, что системы образования и подготовки не обеспечивают надлежащий уровень квалификации рабочей силы. Например, в Малайзии представители промышленности утверждали, что большая часть работников, вливающихся в состав рабочей силы, – это люди, имеющие лишь школьное образование или квалификацию базового уровня. В Чили отмечена схожая ситуация: значительная доля взрослого трудоспособного населения имеет в активе несколько лет учебы в школе и никаких квалификаций. Открыто заявленной целью программы «Чили квалифицирует» (Chile Qualifies), которая предусматривала доработку проекта Системы профессионально-трудовых компетенций (Labour Competence Framework), было развитие «человеческого капитала». В большинстве охваченных исследованием стран выражается надежда на то, что система квалификационных стандартов сможет сыграть свою роль в деле повышения уровня навыков, которыми обладают граждане страны.

В большинстве стран реформа ПТОП признается ключом к успеху социальной и экономической реформы. Основное внимание уделяется проблеме безработицы среди молодежи. Очевидно, что в данном контексте основным вопросом является вопрос повышения значимости ПТОП для промышленности, который был рассмотрен в предыдущем разделе. Реформирование ПТОП увязывается с проблемами систем школьного образования. Например, на Маврикии низкий уровень набора в школы признается основной причиной повышения качества ПТОП, которое должно служить альтернативным образовательным трансфертом для молодежи. Во многих странах в качестве проблемы выделялось низкое качество услуг поставщиков частного сектора и утверждалось, что частные поставщики не имеют необходимых ресурсов и долгосрочной стратегии. В случае Чили данная проблема была признана особенно насущной, если учитывать развитость коммерческого рынка услуг в сфере образования и подготовки.

Парадоксально, но факт: несмотря на то что НСКС должны служить тем инструментом, с помощью которого промышленность сможет задавать направление в контексте технического и профессионального образования и подготовки, во многих случаях правительства стран недовольны подходом, практикуемым предприятиями в сфере подготовки, или видами осуществляемых инвестиций. Они рассчитывают на то, что НСКС поможет им видоизменить методы, применяемые в настоящее время предприятиями. Они хотят стимулировать работодателей инвестировать в образование и подготовку (что позволит снизить нагрузку на государственный бюджет), но одновременно хотят сами определять особенности промышленности и занятости в своей стране. Прави-

тельства полагают, что им удастся добиться этого, определяя виды и уровни навыков, приобретаемых работниками или кандидатами в работники. Маврикий, Малайзия и Тунис серьезно нацелены на создание «экономики знаний», под которой понимается такая экономика, в которой постоянно повышается производство ценностей за счет наукоемкого труда и снижается за счет труда физического. Ответственные лица в Тунисе надеются на то, что НСКС может стать частью цикличного процесса создания более качественных рабочих мест и обеспечения наличия у работников квалификации более высокого уровня, соответствующей таким рабочим местам. Эти страны надеются, что НСКС сможет способствовать этому процессу благодаря улучшению культуры подготовки и повышению стандартов образования и подготовки. Таким образом, расчет заключается в том, что НСКС повысит производительность и конкурентоспособность предприятий, фактором чего станет мобильная и задействованная по всему миру рабочая сила. Ряд стран преследует конкретную цель: увеличение размера собственной доли глобального рынка труда за счет повышения квалификации своих работников (Бангладеш, Шри-Ланка, Тунис). В Шри-Ланке имеет место также расчет на то, что НСКС обеспечит более полное соответствие целям национального развития.

В некоторых странах прямо указывают на снижение уровня безработицы и борьбу с бедностью как на цели НСКС (например, в Ботсване), а в других заявляют о широких социально-экономических целях (например, в ЮАР). Как уже указывалось выше, в большинстве стран перед НСКС ставится задача расширения доступа соответствующих услуг и выражается надежда на то, что тем самым система будет способствовать большей социальной интеграции. В ЮАР эта задача ставилась, в частности, в контексте избавления от последствий имевшей место в прошлом дискриминации. Ответственные лица в Бангладеш надеются, что система сможет расширить возможности для перемещения на верхние этажи экономической и социальной иерархии, а в Ботсване рассчитывают на то, что система квалификационных стандартов будет содействовать сокращению уровня безработицы, позволив учащимся овладеть востребованными навыками. В Мексике изначально в рамках Системы профессионально-трудовых навыков и более широкого проекта, стимулировавшего ее внедрение, надеялись повлиять на занятость населения и на возможности трудоустройства, на уровень производительности и конкурентоспособности, а также на рациональное использование ресурсов, инвестированных в развитие человеческого капитала. В ЮАР одна из заявленных целей НСКС состоит в содействии развитию полноценной личности каждого учащегося, а также социально-экономическому развитию нации в целом.

Общепризнанная далеко идущая цель НСКС, которая вместе с этим прямо упоминается во всех охваченных настоящим исследованием странах, — это создание условий, благоприятных для непрерывного обучения. Например, шотландская система взаимного признания квалификаций призвана «помогать людям, вне зависимости от возраста и в любых обстоятельствах, получать доступ к надлежащему образованию и подготовке на всем протяжении их жизни с целью реализации собственного личностного, социального и экономического потенциала». В отдельных случаях (например, в Ботсване, Чили и Тунисе) непрерывное обучение напрямую указывается в качестве общей цели системы квалификационных стандартов (что, возможно, свидетельствует более о риторическом или символическом подходе к вопросу). В других странах более четко прописана взаимосвязь непрерывного обучения с прочими целями систем квалификационных стандартов. Например, в России и Малайзии создание возможностей для перехода учащихся с одного участка или из одного сектора подготовки в другой воспринимается как реальная возможность для непрерывного обучения. В других странах признание предыдущего обучения признается основным фактором, обеспечивающим непрерывное обучение, поскольку, как полагают, таким образом учащимся будет проще получать доступ к образованию и подготовке.

Различия в целях, связанных с НСКС

Авторы предметных исследований выявили несколько важных различий между целями, которые в исследованных странах желают достичь путем внедрения НСКС.

В предметных исследованиях в целом четко не разграничиваются оперативные и более широкие задачи. Однако в некоторых странах отмечаются различия в акцентах.

Например, в предметном исследовании английских Национальных профессиональных квалификационных стандартов содержится вывод о том, что основным фактором их введения в действие стала попытка правительства улучшить контроль расходов государства на колледжи и квалификационные органы и наделить работодателей полномочиями в сфере услуг профессионального образования и подготовки, в определенной степени лишая профсоюзы власти над системой ученичества. На Шри-Ланке и в Ботсване основная работа ведется в направлении обеспечения подотчетности поставщиков услуг, и разработка более эффективных механизмов контроля государственных расходов на профессиональное образование и подготовку, по всей видимости, является основной задачей, вдохновляющей правительство. В Турции главной целью, как представляется, выступает отделение сферы образовательных и подготовительных услуг от института аттестации. Введение модульной системы является особым направлением работы в Литве, равно как и попытки наладить социальный диалог, сформировать потенциал и усилить роль различных заинтересованных сторон. В Малайзии ведущим причинным фактором стала необходимость расширения на государственный сектор действия существующей модели обеспечения качества высшего образования, которая была до этого реализована в частном секторе.

Различия в целях, преследуемых в разных странах, можно также понимать с точки зрения того, насколько далеко идут эти цели. Имеют место существенные различия в акцентах, проявляющиеся на уровне ожиданий, связываемых с системами квалификационных стандартов. Эти различия, вероятно, обусловлены неодинаковыми предположениями о том, в какой мере поддаются конкретизации содержащиеся в квалификационных документах сведения. Несмотря на то что термин «прозрачность» употребляется во всех охваченных исследованием странах, в некоторых случаях больше внимания уделяется прозрачности системы квалификационных стандартов в целом, то есть того, что выше рассматривалось под рубрикой информационного взаимодействия систем квалификационных стандартов. Например, в Шотландии основной акцент, как представляется, приходится на обеспечение более глубокого понимания различных доступных квалификаций. На Маврикии схожим образом высказываются о непосредственной понятности квалификаций для общественности, а в Малайзии особо выделяют задачи полноценного понимания обществом квалификаций, обеспечения большей ясности сведений о квалификациях и создания условий для их оценки и сопоставления. Другими словами, предполагается, что разработка упрощенной системы квалификационных стандартов на основе согласованной на национальном уровне номенклатуры поможет работодателям (и другим лицам) лучше понять назначения отдельной квалификации, что в некоторой степени позволит им лучше разбираться в потенциале выпускников. Как представляется, в данном контексте эти страны ставят перед системой квалификационных стандартов не столь масштабные цели.

В других странах ставятся более амбициозные цели, и с системами квалификационных стандартов связываются большие ожидания в контексте прозрачности отдельных квалификаций. Например, в Мексике с введением в действие Системы профессионально-трудовых компетенций изначально рассчитывали предоставить работодателям большой объем информации путем присвоения людям квалификаций, указывающих на имеющиеся у них навыки. Кроме того, ставилась задача сделать прозрачными взаимоотношения образовательных и подготовительных учреждений, с одной стороны, и производственных секторов экономики – с другой. Аналогичным образом в первоначальных НСКС ЮАР, Новой Зеландии, Бангладеш, Ботсваны, Турции, Шри-Ланки предъявляются серьезные требования к роли результатов обучения в процессе обеспечения «прозрачности». Например, новозеландское Агентство по квалификациям предложило документально вести индивидуальный учет всех учащихся, на основании данных которого было бы *четко* видно, каких результатов добились учащиеся и что они умеют делать. В Литве рассчитывают на то, что стандарты обеспечат координацию взаимодействия системы образования и рынка труда, повышая тем самым степень прозрачности квалификаций (в плане доступа к процессам разработки, обслуживания и признания), доступной людям информации о содержании квалификации и образовательных трансфертах.

Эти различия можно понять, обратившись к ряду типологий систем квалификационных стандартов, которые были предложены исследователями и упоминались в тре-

твеей главе. Так, Raffe (2009с) различает **коммуникативные системы**, в рамках которых существующая система образования и подготовки берется в качестве отправной точки, и прилагаются усилия, направленные на обеспечение ее большей прозрачности и понятности; **реформирующую систему**, которая основывается на существующей системе, но призвана в отдельных направлениях усовершенствовать ее, например, путем улучшения качества, обеспечения большей степени единообразия, устранения пробелов в процессе образования и подготовки или обеспечения большей подотчетности; и **трансформационную систему**, в рамках которой предполагаемая будущая система принимается в качестве отправной точки и определяются такие основанные на результатах квалификации, которые желательно видеть в составе такой системы, без прямой ссылки на существующее положение дел.

Еще одно отличие состоит в том, что в некоторых странах предпринимались попытки использовать НСКС в качестве катализатора отхода от предшествующих программ и систем (например, в Новой Зеландии и ЮАР), а в других странах усилия сосредоточивались на постепенном реформировании; чаще всего в качестве примера такой модели указывают на Шотландию. В ряде стран НСКС описываются как опирающиеся на предшествующие реформы, каковой подход общепризнанно считается успешным (например, предыдущая реформа подготовки с учетом компетенций в Тунисе), а во многих других странах на базе этих систем пытаются провести новую реформу, поскольку предшествовавшие ей реформы признаны неудачными (например, в Бангладеш и на Шри-Ланке).

Наконец, стоит выделить следующее отличие: некоторые страны ставят целью разработать системы, которые рассчитаны на отдельные, признаваемые ключевыми секторы экономики и в долгосрочной перспективе должны обрести статус национальной системы. Турция и Тунис описываются как страны, берущие на вооружение данный подход. В других странах, например, в Новой Зеландии и ЮАР, стремятся в краткие сроки провести комплексную реформу.

Международное влияние на разработку НСКС

Если исходить из проведенных предметных исследований и изученной специальной литературы, то оказывается, что практика заимствования программ и деятельность международных организаций играют, как минимум, не столь важную роль в процессе международного распространения идей НСКС. Имеют место важные отличия между «основоположниками» НСКС, которые разрабатывали собственные системы в русле внутригосударственных реформ, и появившимися в недавнем прошлом системами, испытавшими на себе значительное влияние международных моделей и практики. Единственными двумя системами, в отношении которых заимствование программ не упоминается как фактор, непосредственно повлиявший на решение страны внедрить соответствующую систему, равно как на процесс ее разработки, являются наиболее «старые» НСКС, а именно шотландская система и английские НПКС. Эти две системы оказали особое влияние на другие страны, причем шотландская система служит наглядным примером широких возможностей НСКС, а английские НПКС применялись в более практическом плане – в качестве модели. Австралия, Ботсвана, Чили, Мексика, ЮАР, Шри-Ланка подверглись прямому влиянию английских НПКС с точки зрения конкретного подхода к разработке квалификационных стандартов с учетом компетенций. Во многих странах говорят о влиянии шотландской системы, в ряде стран в основу собственных дескрипторов уровней были положены шотландские аналоги. Кроме этого, шотландское агентство по квалификациям выступало в роли консультанта (например, на Маврикии и в Чили).

По мере появления различных национальных систем они также начинали оказывать свое влияние в других странах. Влияние новозеландской НСКС проявилось в Ботсване, ЮАР и на Шри-Ланке, в отдельных случаях новозеландские стандартные единицы были приспособлены к местным условиям. Несмотря на то что австралийская НСКС *сама по себе* не оказала особого влияния, ее модель подготовки с учетом компетенций сыграла ключевую роль в разработке систем квалификационных стандартов во многих странах, включая Бангладеш, Чили, Литву, ЮАР и Шри-Ланку. НСКС ЮАР оказала свое влияние в Ботсване и на Маврикии. Из программных документов, относящихся к теме сис-

темы квалификационных стандартов Бангладеш, следует, что ее создатели опирались на модели, которые были разработаны на Филиппинах, Шри-Ланке и в Вануату.

В отношении многих современных систем квалификации прямо указывается на испытанное ими влияние Европейской системы квалификационных стандартов (ЕСКС). В некоторых странах, например в Бангладеш, Литве, России и Турции, дескрипторы уровней основаны на уровнях ЕСКС либо прямо воспроизводят их. Особое влияние ЕСКС оказывает на страны Европы, однако дополнительным значимым фактором выступает также и Болонский процесс, действие которого выходит за границы Европы. Судя по всему, именно Болонский процесс более всего влияет на происходящие сегодня в Чили процессы в направлении создания НСКС, он сыграл также основную роль в рамках реформирования высшего образования в Тунисе.

Что касается Литвы и России, приводятся высказывания ряда заинтересованных сторон, в частности представителей образовательных учреждений, в которых НСКС представляются «еще одной реформой из-за рубежа», чем-то, что навязывается стране извне. Тем не менее специалисты, принявшие участие в разработке НСКС в Литве, настаивают на том, что система создавалась для удовлетворения национальных потребностей, а не по образцу международных моделей, равно как и не в порядке реакции на действие факторов международного характера.

Несмотря на то что в Малайзии были изучены модели НСКС других стран (Новая Зеландия, Австралия, Шотландия, Англия и Уэльс), эта страна, судя по всему, является единственной из всех охваченных исследованием (за исключением двух первых случаев), которая подверглась наименьшему прямому влиянию заимствованных программ.

Важная роль при разработке программ отводится донорам и агентствам по вопросам развития. Например, по данным предметного исследования, идея НСКС была неизвестна в Бангладеш вплоть до введения системы в рамках проекта, задуманного донорами и реализованного МОТ. В России и Тунисе особо подчеркивается влияние Европейского фонда образования (ЕФО). Пример Германского общества по техническому сотрудничеству (GTZ) представляет особый интерес, если учесть, что подготовка с учетом компетенций не характерна для системы профессионального образования и подготовки Германии. Тем не менее GTZ, согласно представленным данным, оказывает поддержку реформам, направленным на продвижение обучения с учетом компетенций в Ботсване, Чили и на Шри-Ланке и принимала участие в разработке новой системы специальных и профессиональных квалификационных стандартов в ЮАР. На кредиты Всемирного банка велась разработка Системы профессионально-трудовых компетенций в Мексике и проводилась первоначальная реформа на базе подготовки с учетом компетенций в интересах строительной отрасли Шри-Ланки (в обоих случаях на основе модели английских НПКС). Европейский социальный фонд спонсировал разработку НСКС в Литве. Финансовая поддержка Азиатским банком развития предложенных реформ сектора ПТОП, включавших в себя создание системы НПКС, описывается как важный внешний стимул для Шри-Ланки. Кроме того, в посвященном Шри-Ланке отчете упоминается о том, что Азиатский банк развития финансировал аналогичные проекты во Вьетнаме, Лаосе, Таиланде и других азиатских странах. Предоставленные Европейской комиссией средства стали основным фактором разработки и первоначального внедрения НСКС в ЮАР. В Чили выделяется особое влияние ОЭСР. В ряде стран говорят о роли консультантов, представляющих отдельные страны и предлагавших для использования свои модели. Так, например, консультанты из Австралии предложили австралийскую модель для внедрения в Чили. В предметном исследовании на материале Туниса говорится о значении помощи, оказанной Европейским Союзом, Всемирным банком и Францией, для разработки системы профессиональной подготовки с учетом компетенций. Практически во всех развивающихся странах и странах со средним уровнем доходов, которые были охвачены исследованием (в особенности это касается Бангладеш и Шри-Ланки), многочисленные организационно-доноры сыграли аналогичную роль, оказывая поддержку процессам реформирования профессионального образования и подготовки, при этом особое внимание уделялось вопросам образования с учетом компетенций. Все это согласуется с тем, о чем говорится в специальных работах на тему систем квалификационных стандартов, которые были рассмотрены в третьей главе и вновь упоминаются в девятой.

Глава 6. Организация НСКС

Какие механизмы и учреждения создаются для внедрения НСКС? Идет ли речь о нововведениях либо о существующих организациях, наделяемых новыми обязанностями? Каковы имеющиеся разные модели НСКС, и как страны делают свой выбор? Каковы взаимосвязи между целями, ставящимися перед системами квалификационных стандартов, и способами разработки последних? Авторы настоящего исследования рассчитывали понять, в чем заключается воздействие НСКС, однако столкнулись с тем обстоятельством, что многие системы пребывают на ранних этапах разработки. В таких случаях перед исследователями ставилась задача добиться от ответственных лиц объяснения того, *каким образом* НСКС будет выполнять свои задачи, какие показатели успеха, системы мониторинга и оценки будут ими применяться. Как следует из обзора предметных исследований, представленного в четвертой главе, в разных странах, по всей видимости, ведется совершенно разная работа под рубрикой НСКС или системы компетенций. Однако, как подчеркивается в пятой главе под названием *«Почему страны вводят НСКС?»*, цели и устремления разных стран оказываются весьма схожими. Как можно объяснить это явное противоречие? В следующем разделе исследуется, каким образом системы разрабатывались в разных странах, при этом мы рассматриваем как соответствующие институциональные механизмы, так и виды организации фактических систем.

Основные механизмы, учреждения и системы, связанные с НСКС

Во многих странах процесс внедрения НСКС осуществляется на базе и посредством создания новых учреждений, хотя есть такие страны, где разработкой НСКС занимались существующие учреждения, и такие, где за существующими учреждениями с целью внедрения НСКС были закреплены новые функции. В некоторых случаях новые учреждения создаются на базе своих предшественников, а это значит, что они обладают накопленным институциональным потенциалом, сохраняется преемственность и, хотелось бы надеяться, что общество этих стран испытывает доверие к этим новым учреждениям. Создание новых структур иногда связано с попытками лишить образовательные учреждения контроля над квалификациями, но также может быть связано с тем, что либо их предшественники в лице государственных учреждений, как считается, не добились успеха либо просто устанавливаются новые функции. В ряде исследований важным признается привлечение заинтересованных сторон и налаживание социального диалога, при этом средствами достижения этих целей могут быть новые организации.

Органы, полномочные в сфере квалификаций

Во многих, но не во всех странах были созданы новые органы, полномочные в сфере квалификаций, с целью разработки и/или внедрения и управления системами квалификационных стандартов. Они значительно отличаются друг от друга с точки зрения осуществляемой ими деятельности, масштабов и потенциала.

В Малайзии, на Маврикии и в Шотландии работают органы под названием «агентства по квалификациям», полномочия которых не распространяются на всю систему образования и подготовки. В ведении Шотландского агентства по квалификационным стандартам находится большая часть сферы образования и подготовки, за исключением высшего образования. В двух других странах агентства работают в отдельных секторах системы. В Малайзии агентство по квалификациям ведает высшим, техническим и профессиональным образованием и подготовкой и отвечает за обеспечение его качества, но его компетенция не распространяется на квалификации с учетом приобретенных навыков. Согласно данным предметного исследования, сотрудниками агентства являются преимущественно люди, опыт работы и профессиональные интересы которых связаны со сферой высшего образования; основное внимание в работе данного органа уделяется сектору высшего образования. Сектором профессиональных навыков ведает министерство развития человеческих ресурсов, официально им управляет Национальный совет по профессиональной подготовке. Это трехсторонний орган, председателем которого является представитель промышленности. Орган осуществляет официальную аккредитацию всех поставщиков, присваивающих квалификации на базе приобретенных навыков. Квалификации основаны на стандартах. Обязательным условием

внесения квалификации на базе приобретенных навыков в общий реестр, прилагаемый к Малазийской системе квалификационных стандартов, является ее аккредитация в данной системе. На Маврикии определенные функции в отношении системы в целом выполняет Маврикийское агентство по квалификациям (преимущественно в сфере дескрипторов уровней), однако его полномочия заключаются главным образом в осуществлении надзора за разработкой профессиональных квалификационных стандартов на основе результатов, а также в аккредитации поставщиков услуг профессионального образования и подготовки. Шотландское агентство по квалификационным стандартам – это преимущественно квалификационный орган, выдающий сертификаты. Оно осуществляет надзор за квалификациями, отвечает за учебные планы и аттестацию в большей части сектора среднего образования, профессионального образования и подготовки. Это агентство выступает одним из партнеров в рамках разработки шотландской системы квалификационных стандартов, оно было создано до появления самой системы. Административный аппарат, обслуживающий систему, невелик: работает Совет по качеству (Quality Committee), отвечающий за соблюдение инструкций на основе шотландской системы кредитов и квалификационных стандартов (ШСККС). Совет обеспечивает единообразие процедур и критериев включения квалификационных стандартов и процессов обучения в состав системы, а также соответствие ШСККС другим национальным и международным системам.

В России создан орган, отвечающий за квалификации, однако неясной остается сфера его полномочий и его взаимосвязь с другими полномочными органами. В Ботсване в 1998 году на основании закона «О профессиональной подготовке» было сформировано Управление профессиональной подготовки Ботсваны. Оно было уполномочено вести разработку системы и координировать процесс профессиональной подготовки. Управление регистрирует поставщиков соответствующих услуг. Сертификацией занимаются сами поставщики, а не управление.

В Турции было создано Агентство по профессиональным квалификациям, призванное осуществлять надзор за разработкой стандартов и квалификаций, за экзаменами и сертификацией, а также за аккредитацией. Предполагается, что данная работа будет выполняться путем делегирования полномочий в указанных трех сферах отдельным учреждениям и организациям. Однако если в случае разработки стандартов и квалификаций данное агентство отвечает главным образом за предоставление другим органам соответствующих полномочий, то курированием экзаменов и аттестации оно будет заниматься *совместно* с органом под названием Турецкое агентство по аккредитации. Этот вопрос подробно рассматривается ниже в контексте механизмов аккредитации. В Чили действует новый орган, который призван объединить министерства труда, экономики и образования, центральный профсоюз и организации работодателей.

В Тунисе управлением НСКС занимается Совет по развитию человеческих ресурсов. Министерство, отвечающее за сектор профессионального образования, сохраняет полномочия в сфере стандартов подготовки, аттестации и сертификации. В Бангладеш, по всей видимости, пока не планируется создать такой полномочный орган, при этом была создана новая структура – Национальный совет по развитию навыков, одной из функций которого станет надзор за разработкой НСКС.

Шри-Ланка является одной из немногих стран, которые не создали новых учреждений, хотя функции уже имеющихся органов претерпели изменения. Действующая Комиссия по высшему и профессиональному образованию, главный созданный законодательным путем орган в системе профессионального образования и подготовки, отвечающий за регистрацию учреждений, был наделен полномочиями в сфере управления национальной системой профессиональных квалификационных стандартов.

Органы, ответственные за разработку стандартных компетенций и квалификаций на основе результатов

Во многих странах для разработки стандартных компетенций или квалификаций на основе результатов были созданы новые органы. Они ведут работу преимущественно в сфере квалификационных стандартов на базе ПТОП, хотя в ЮАР были сформированы новые органы с участием представителей заинтересованных сторон, которые

занимаются разработкой всех квалификационных стандартов. Лейтмотивом во всех этих странах стала попытка привлечь представителей промышленности к руководству данными процессами, поскольку общий смысл сводится к созданию стандартов, устанавливаемых промышленностью и не привязанных к конкретным образовательным учреждениям или учебным планам. В ряде стран большее внимание уделяется работе на договорных началах: государственный или негосударственный орган (как в Чили) заключает с организациями или учреждениями договор на разработку стандартов. В других странах процесс носит более централизованный характер, когда органы или государственные ведомства, полномочные в сфере квалификационных стандартов, создают для выполнения соответствующих задач системы или целевые команды с участием представителей заинтересованных сторон. Но даже в таких случаях на практике большая часть работы выполняется на договорной основе привлеченными консультантами, и заинтересованные лица чаще играют роль утверждающей инстанции. В ряде стран были созданы организации с такими названиями, как Национальные консультативные отраслевые советы (Шри-Ланка), Отраслевые советы по профессиональной подготовке (Бангладеш) или Консультативные комитеты по вопросам производственной подготовки (Маврикий). (В некоторых случаях они заменили собой аналогичные организации, работа которых была признана неудовлетворительной). В некоторых странах (например, Ботсвана и ЮАР) были созданы временные органы, которые прекратят существование после завершения процесса составления и разработки отдельных квалификационных стандартов и стандартных единиц.

В ЮАР было создано двенадцать Национальных органов по стандартизации (National Standards Bodies). Это органы, в работе которых принимают участие заинтересованные стороны и которые осуществляют надзор в сфере квалификационных стандартов и стандартных единиц. Под эгидой каждого Национального органа по стандартизации было учреждено большое число подразделений, разрабатывающих стандарты. В их состав входят представители экспертных и заинтересованных групп.

В Турции одним из двух основных ведомств в составе Агентства по профессиональным квалификациям является *Департамент по профессиональным стандартам*. Департамент отвечает за выбор методов разработки профессиональных стандартов и за мониторинг организаций, прошедших аккредитацию для разработки профессиональных стандартов. Разработкой стандартов на основании договоров субподряда занимаются учреждения формальной и неформальной подготовки, уполномоченные сертификационные органы и отраслевые организации и учреждения, проводящие сертификацию персонала. Смысл состоит в том, чтобы в основу стандартов положить требуемую профессиональную квалификацию (job requirements). В Литве, по-видимому, также могут отдать предпочтение организации этой работы на условиях субподряда.

В Мексике Национальным советом по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций были созданы технические группы экспертов и специалистов. Опираясь на достаточно простую модель, Бангладеш пытается реализовать то, что известно как британско-австралийский подход к профессиональной подготовке с учетом компетенций. В рамках этого подхода результаты обучения формулируются отраслевыми органами с применением метода функционального анализа профессиональных занятий или видов деятельности. Планируется создание отдела в составе Совета по техническому образованию Бангладеш под названием Комитет по разработке учебных планов. Этот комитет займется разработкой учебных и аттестационных материалов, подлежащих предварительному утверждению отраслевыми советами по профессиональной подготовке. На Шри-Ланке процессом руководит правительство, предпринимаются попытки привлечь к нему представителей промышленности. Разработку квалификационных стандартов ведет группа инструкторов и отраслевых специалистов, прошедших специальную подготовку и освоивших соответствующие методы и системы документации.

Механизмы аккредитации, аттестации и сертификации

Как указывалось в пятой главе, во многих странах в НСКС видят средство улучшения качества услуг образования и подготовки за счет большего упора на механизмы и процедуры аккредитации. Эти инициативы часто связаны с изменениями, которые предлагаются внести в системы аттестации. При этом рассчитывают на то, что квалификации на

основе результатов или стандартные компетенции обретут статус эталона, на основании которого учреждения, проводящие аттестацию или оказывающие услуги в сфере образования и подготовки, можно будет привлекать на договорной основе, а также оценивать и обеспечивать качество их работы. НСКС воспринимаются и как инструмент, при помощи которого можно изменять регламентирующие функции и отношения в сфере обеспечения качества и аттестации. Так, например, на Маврикии Совет по производственному и профессиональному обучению выступал одновременно как государственный поставщик услуг по профессиональной подготовке и орган обеспечения качества услуг частных организаций. Отчасти мотивом для создания маврикийского Агентства по квалификациям послужило желание вывести совет из сферы обеспечения качества.

Турецкая НСКС создавалась посредством введения механизма двойной аккредитации. Агентство по профессиональным квалификациям будет проводить аккредитацию учреждений, изъявивших желание вести обучение, аттестацию или выдавать сертификаты. Однако им потребуется также пройти аккредитацию в Турецком агентстве по аккредитации либо в аккредитационных учреждениях, заключивших многосторонние соглашения о признании в рамках Европейской ассоциации по аккредитации. Это дает право претендовать на получение полномочий, предоставляемых Агентством по профессиональным квалификациям. Турецкое агентство по аккредитациям – государственный орган, обладающий административной и финансовой самостоятельностью и относящийся к ведомству премьер-министра. Агентство начало работу в 2000 году. Оно занимается аккредитацией лабораторий, сертификационных органов, учреждений, сертифицирующего персонал, а также государственных и частных предприятий. Как ожидается, эта процедура «двойной фильтрации» повысит качество и число признаваемых сертификатов. В рамках неформального информационного обмена между Агентством по профессиональным квалификациям и Турецким агентством по аккредитации предпринимаются попытки выработать единое представление по вопросам, представляющим взаимный интерес.

В Турции и Литве функцию аттестации предполагается реализовать посредством аккредитации учреждений. Отделить аттестацию от обучения и подготовки с помощью систем аккредитации – таков основной акцент, выделяемый в турецкой НСКС. Тем не менее, как представляется, по-прежнему практикуются централизованные методы создания банков экзаменационных материалов, контроля мероприятий по проведению экзаменов и сертификации, разработки и обновления упомянутых банков. Интересно, что в Литве и Турции переход к системам на базе аккредитации был связан с отходом от существующих систем, возглавляемых отраслевыми сообществами. В обеих странах торгово-промышленные палаты в настоящее время обладают значительными полномочиями в сфере аттестации и сертификации. В рамках задуманных систем на базе аккредитации эти учреждения будут конкурировать с другими организациями, чтобы пройти аккредитацию, которая позволит им проводить аттестацию.

На Шри-Ланке НСКС используются преимущественно в целях повышения подотчетности государственных поставщиков соответствующих услуг. В этом контексте ключевым механизмом признаются наглядные и поддающиеся сопоставлению результаты. Как полагают, такой подход обеспечит устойчивость системы ПТОП, а также даст возможность управлять ею на основании объективных показателей и решений, принимаемых с учетом конкретной ситуации. Аттестация осуществляется централизованно в том смысле, что разработкой применяемых для ее проведения инструментов занимается одно из двух национальных учреждений. При этом аттестацию проводят конкретные организации, которые предварительно проходят подготовку, аттестацию и регистрацию.

В ряде стран механизмы аккредитации и обеспечения качества не строятся на квалификациях на основе результатов или на стандартных компетенциях, а в большей мере организованы вокруг таких традиционных аспектов, которые принято называть «вводимые ресурсы» (учебные планы и продолжительность учебы, квалификация персонала, результаты исследований и т.п.). Именно так обстоит дело в большинстве стран в сфере высшего образования. Подобную ситуацию можно наблюдать в Малайзии, где НСКС действует главным образом в секторе высшего образования, а ее внедрение осуществлялось преимущественно посредством аккредитации и обеспечения качества высших учебных заведений. Основной задачей в рамках внедрения НСКС и создания

малазийского агентства по квалификациям было распространение действовавшего механизма обеспечения качества, который в то время предназначался исключительно для частного сектора, на все высшие учебные заведения. После либеральных экономических реформ 1980-х годов образовался значительный частный сектор, который практически не регулировался и включал в себя множество мелких поставщиков услуг, имевших в своем распоряжении минимальную материально-техническую базу и неквалифицированный персонал. Поэтому был введен институт обеспечения качества и аккредитации. Однако проблема неудовлетворительного качества касалась и государственного сектора. Кроме того, работодатели и государственный сектор отдавали предпочтение квалификациям, полученным за границей, что в равной мере свидетельствовало о низком качестве местных услуг и вело к его дальнейшему ухудшению. Именно поэтому практика обеспечения качества была впоследствии распространена на государственный сектор. Во многих странах высшее образование все чаще становится «экспортно ориентированным» в том смысле, что оно позволяет аккумулировать денежные средства за счет повышенной платы, взимаемой с иностранных студентов.

В ряде стран подчеркивается роль механизмов аккредитации в деле «открытия рынка». Так, в случае Маврикия утверждалось, что аккредитация на основе квалификационных стандартов НСКС позволит большому числу поставщиков заняться предоставлением соответствующих услуг и аттестацией. В Австралии, Англии (применительно к НПКС) и Новой Зеландии открыто ставилась цель постановки систем ПТОП на рыночные рельсы. В России акцент делался на так называемом «модульно-конкурентном» подходе, когда конкуренция растет за счет привлечения на договорной основе поставщиков, которые в соответствии со стандартами оказывают услуги в формате модулей. В Турции придерживались мнения, что конкуренция является фактором повышения качества. Вместе с тем выражается озабоченность относительно ставших рыночными систем. В Чили и Литве утверждают, что конкуренция среди поставщиков носит нездоровый и контрпродуктивный характер. В Чили в обретенной рыночные черты системе усматривают фактор ограничения доступа и снижения качества, поскольку частные поставщики не в состоянии наращивать и развивать технологическую базу, необходимую для оказания услуг ПТОП. В Малайзии и Чили в НСКС видят скорее инструменты регулирования существующих рынков. В обоих случаях рынок представляется фактором, не обеспечивающим равное качество услуг.

Основным вопросом в контексте квалификационных стандартов следует считать вопрос выдачи сертификатов. Удивительно, но, за незначительным исключением, авторы большинства предметных исследований не смогли представить достаточной информации по данному вопросу. Судя по всему, ему не было уделено должного внимания в рамках соответствующих программ, связанных со многими из новейших НСКС. Причина может заключаться в том, что упор планируется сделать на сохранение уже существующих механизмов сертификации. Подтверждение сказанному можно найти в более ранних НСКС. Так, Экзаменационная комиссия Маврикия продолжила проводить аттестацию и выдавать сертификаты о присвоении большинства квалификаций вне высшего образования, включая профессиональные квалификации. В Тунисе в настоящее время сертификация проводится силами министерств, при этом отдельные системы обслуживают сектор высшего образования и сектор ПТОП, вероятнее всего, такой порядок будет сохранен и в будущем. Тем не менее в связи с этим встают интересные вопросы о том, как должны функционировать НСКС и к каким изменениям они должны (и могут) привести. К сожалению, эти вопросы не рассматривались в настоящем исследовании, но они могут вдохновить будущих исследователей.

Особенности организации НСКС

Система, признанная в национальном масштабе

Вопрос о том, что можно считать НСКС, – это, очевидно, вопрос дискуссионный, и ответы на него могут быть разными. В конце настоящего отчета ему уделяется значительное внимание. Однако, как указывалось в пятой главе, базовой задачей создателей системы квалификационных стандартов является обеспечение наличия признанной в национальном масштабе системы, иерархии уровней и (или) квалификаций и типов квалификаций, которая иногда бывает рассчитана на все квалификации, а иногда – на

отдельные сектора. Ввиду различий в терминологии и конфигурации систем образования и подготовки для исследователя сферы применения таких систем их классификация становится непростой задачей. Например, в Бангладеш и Ботсване системы определяются как профессиональные, при этом в них отсутствуют технические квалификации на более высоких уровнях. Сектор профессионального образования и подготовки в составе малайзийской системы рассчитан конкретно на политехнические институты и колледжи и охватывает технические и профессиональные квалификации, однако квалификации на базе приобретенных навыков выделены в отдельную подсистему. В России и Литве на официальном уровне ведется обсуждение и разработка комплексных систем (которые, однако, не включают сектор школьного образования), но, как следует из предметных исследований, на директивном уровне основное внимание сосредоточено на секторе технического и профессионального образования и подготовки¹⁶. Турецкая система также была задумана как комплексная, но на практике ограничена профессиональными квалификациями и, возможно, даже квалификациями, приобретенными на рабочих местах. НСКС в Малайзии представляет собой интересный случай, поскольку основной охватываемый ею сектор – это сектор высшего образования. В предметном исследовании утверждается, что основная причина, по которой квалификации на базе школьного образования не были включены в НСКС, заключается в том, что ее инициатором и организатором выступило министерство высшего образования. Тем не менее заявляется о намерении более тесно согласовать разные системы.

Обращает на себя внимание ориентация охваченных настоящим исследованием систем (Ботсвана, Бангладеш, Чили, английские НПКС, Мексика, Шри-Ланка и Тунис) исключительно на профессиональные квалификации, особенно если учесть, что в других исследованиях (например, CEDEFOP 2009a) говорится о тенденции к разработке комплексных НСКС во всех странах Европы.

Характерными особенностями разработки НСКС, признанными в большинстве стран наиболее значимыми, являются дескрипторы уровней и результаты обучения.

Дескрипторы уровней

В большинстве охваченных исследованием стран дескрипторы уровней описываются как механизм, имеющий *принципиальное* значение для реализации связанных с системами квалификации ожиданий. Исключение, возможно, составляет Австралия, где дескрипторы отсутствуют, хотя в настоящее время ведется процесс их внедрения, Ботсвана и Маврикий, где, как представляется, функции дескрипторов придавали меньшее значение, а также система компетенций в Чили и Мексике, применительно к которым дескрипторы практически не упоминаются. В дескрипторах уровней видят инструмент, направляющий процессы установления равноценности квалификаций и разумного упорядочивания их систем. Дескрипторы также воспринимаются как механизм повышения прозрачности систем квалификационных стандартов, поскольку они позволяют получить большой объем данных о навыках, умениях и наличии (овладении) суммы знаний, которые должны быть применимы ко всем квалификациям, помещенным на определенном уровне системы квалификационных стандартов. Кроме того, дескрипторы признаются как средство обеспечения «сопоставимости» квалификационных стандартов в широком смысле слова и признания равноценными тех равноценных квалификаций, которые в настоящее не рассматриваются как таковые.

Например, в Литве надеются на то, что дескрипторы уровней могут стать справочными инструментами и средством сопоставления квалификаций для целей управления человеческими ресурсами и их развития. В России рассчитывают на то, что дескрипторы уровней станут важным механизмом, который упростит имеющиеся системы

¹⁶ Вполне возможно, что значительное внимание также уделяется сектору высшего образования в контексте Болонского процесса, однако в рамках настоящего исследования соответствующие факты не были установлены. Это позволяет сделать вывод о том, что реформирование квалификаций в разных секторах, по всей видимости, происходит разными путями.

профессиональных занятий. Они воспринимаются как способ обеспечения сопоставимости квалификационных стандартов и наличия новых трансфертов, содействующих переходу из сферы образования и подготовки в сферу труда. Кроме того, в дескрипторах видят основу для новых систем аттестации. В Тунисе преследуют аналогичные цели: там рассчитывают на то, что дескрипторы уровней станут гарантией того, что решения будут приниматься на основании четких критериев, а не предубеждений. Как ожидается, дескрипторы уровней будут способствовать признанию предыдущего обучения, потому что они указывают на такие общие уровни компетентности, которые, как полагают, могут поддаваться измерению или оценке. В Тунисе рассчитывают на то, что дескрипторы уровней позволят сравнивать выпускников, освоивших разные программы. В странах, где рынок труда регулируется, может быть установлена взаимосвязь дескрипторов уровней со шкалами заработной платы. Ответственные лица на Шри-Ланке и в Турции рассчитывают на то, что в долгосрочной перспективе национальная система профессиональных квалификационных стандартов будет более тесно увязана с размером заработной платы.

В тех странах, где видят в НСКС способ разработки новых квалификационных стандартов, дескрипторы уровней считают точкой отсчета в процессе создания общих параметров компетенций, которые будут конкретизированы на последующих этапах работы. В странах, желающих упорядочить и систематизировать имеющиеся квалификации, дескрипторы уровней воспринимаются как инструмент, с помощью которого данный процесс будет более обозримым, унифицированным и прозрачным. Другими словами, дескрипторы уровней считаются основным инструментом, обеспечивающим прозрачность или повышающим ее степень.

Итак, что же представляют собой дескрипторы? Наличие Европейской системы квалификационных стандартов (ЕСКС), представляющей собой весомый фактор в контексте систем квалификационных стандартов, дает потенциальную возможность унифицировать дескрипторы уровней. Например, в Турции были взяты на вооружение дескрипторы ЕСКС. В Бангладеш дескрипторы основаны, с небольшими изменениями, на их аналогах в ЕСКС. Они разработаны с учетом «знаний, навыков и ответственности» и увязаны с весьма широкими «классами» профессиональных занятий. В ряде стран были разработаны собственные дескрипторы. Во многих странах имеется большое число областей или сфер специализации, каждую из которых, соответственно, необходимо классифицировать применительно к каждому уровню системы. Приведенные в следующей вставке примеры наглядно представляют конкретные подходы.

Вставка 1. Дескрипторы уровней (на материале ряда охваченных исследованием стран)

Шесть типов дескрипторов в Тунисе

В тунисской системе квалификационных стандартов выделяется шесть типов дескрипторов, которыми описываются результаты обучения: сложность, автономность, ответственность, приспособляемость, знание, ноу-хау и поведение.

Пять «типичных обобщенных результатов» в Шотландии

Шотландские дескрипторы уровней определяют «типичные обобщенные результаты» для каждого уровня (кроме уровня 1), выделяемые под следующими рубриками: знания и понимание; практика (прикладные знания и понимание); общие познавательные навыки; коммуникативные навыки, навыки в сфере ИКТ и навыки счета; автономность, ответственность и умение работать в группе. Они были разработаны на основе ранее существовавших дескрипторов, применявшихся для разных секторов.

Восемь «категорий» в Малайзии

В Малайзии выделяют восемь категорий дескрипторов: знание; практические навыки; социальные навыки и обязанности; ценности, психологический настрой и профессионализм; коммуникативные, организаторские и командные навыки; навыки решения задач и научной работы; навыки управления информацией и непрерывного обучения; а также управленческие и предпринимательские навыки.

Десять типов «компетенций» в ЮАР

В ЮАР (где дескрипторы уровней по-прежнему находятся в процессе доработки) в системе квалификационных стандартов выделяется десять высших уровней: объем знаний; грамотность; знание методов и процедур; решение задач; этика и профессиональная практика; доступ к информации, ее обработка и управление ею; составление и передача информации; контекст и системы; управление обучением; подотчетность.

Краткие и детализированные дескрипторы в Литве

Уровни определяются не только компетенциями, но и видами деятельности. Предусмотрены краткие и детализированные дескрипторы уровней. Краткие уровни служат для справочных целей, уровни квалификаций могут быть описаны в кратком виде. Краткий дескриптор уровня включает: характеристики деятельности, содержание квалификации и ее приобретение, возможности для последующего обучения, повышение квалификации и виды признания квалификаций. Детализированные дескрипторы предназначены для специалистов (таких, как составители учебных планов для сектора профессионального образования и подготовки, специалисты, участвующие в аттестации компетенций и присвоении квалификаций, специалисты, ответственные за признание квалификаций, которые были приобретены в иностранных государствах, и т.п.). Уровни описываются подробно, детально указываются ориентировочные характеристики уровня квалификаций. Дескрипторы уровней основаны на двух параметрах. Каждый параметр содержит три критерия.

Десять «показателей профессионализма» в России

В России для составления дескрипторов было выявлено десять важных показателей профессионализма: работа с информацией, способность к тщательному обдумыванию, способность к обучению, деловое общение, ответственность, мотивация, постановка задач, независимость, способность к преподаванию, широта взглядов. Содержание дескрипторов было сформировано в результате разработки вышеупомянутых показателей для каждого уровня образования. Дескрипторы разрабатывались в соответствии со следующими принятыми правилами:

- о дескриптор каждого уровня должен быть независим от других дескрипторов. Только в точке перехода на более высокий уровень дескриптор должен соотноситься с дескрипторами следующего и предшествующего уровней;
- о дескрипторы должны быть определены в утвердительной грамматической форме;
- о они должны быть конкретными и четкими, не допускается употребление слов с абстрактным лексическим значением («хороший», «узкий», «приемлемый» и т.п.);
- о они должны быть понятны непрофессионалам;
- о они должны быть сформулированы в краткой форме, позволяющей четко понимать суть конкретного уровня.

Как можно предположить на основании приведенных выше соображений и данных вставки, во многих странах разработка дескрипторов уровней представляет собой запутанный, сложный и иногда скрытый процесс. Степень сложности и неоднозначности этой работы можно оценить, если понять ожидания, которые связывают с дескрипторами уровней, а также сложности, вызванные преодолением несогласованности в областях знания, развивавшихся по-разному, равно как и несогласованности между сферой знаний и сферой труда¹⁷. Некоторые из этих сложностей отразились и в самих дескрипторах, применяемых в разных странах. Например, в России знания, охватывающие несколько дисциплин, помещаются на более высокий уровень относительно знаний, соответствующих одной дисциплине. Однако такой подход вызывает возражения многих специалистов. В ЮАР много споров велось вокруг того, как соотносить относительную автономность в трудовых навыках с образовательными уровнями, поскольку лица без образования или подготовки могут, как утверждалось в ЮАР, работать в высшей степени автономно.

¹⁷ Этот тезис, судя по всему, соответствует тому, что высказывается в специальных работах в разных странах мира. Например, Markowitsch and Luomi-Messerer (2008) описывают сложности, связанные с достижением общего понимания дескрипторов уровней для Европейской системы квалификационных стандартов.

Приведенные примеры свидетельствуют о сложности теоретического характера, о которой некоторые исследователи говорят как о неизбежной: попытка обеспечить прозрачность оборачивается излишней детализацией. Возникают определенные сомнения в том, что на практике многие работодатели или образовательные учреждения будут четко понимать значение дескрипторов уровней, если эти дескрипторы будут предусматриваться для каждой из десяти категорий и для каждого из десяти уровней квалификаций. Если же в своей практической деятельности в понимании уровней люди будут отталкиваться от хорошо известных или признанных квалификаций, помещенных на конкретный уровень, то, возможно, такое интуитивное понимание поможет лучше понять смысл уровней, нежели дескрипторы. Более серьезная проблема состоит в том, что дескрипторы считаются основным средством обеспечения прозрачности, однако трудно представить себе, каким образом с их помощью можно справиться с этой задачей, если они сами по себе столь сложны для понимания.

Результаты, стандарты и компетенции

Все охваченные исследованием системы предполагают наличие результатов обучения или компетенций. Понятие результатов обучения или компетенций является центральным понятием в контексте разработки НСКС, с которым непосредственно связываются многочисленные надежды, возлагаемые на НСКС. Это еще один непростой комплекс проблем, и одна его из сложностей заключается в том, что, как указывалось выше, иногда в разных странах одни и те же термины употребляются в разных значениях, а иногда в нескольких странах разными терминами описывают какие-то схожие явления. В ряде стран говорят о результатах обучения, в других – о профессиональных стандартах или стандартных компетенциях. В некоторых странах употребляют термин «результаты обучения» в весьма разных значениях, а в других выражения «результаты обучения», «профессиональные стандарты» и «стандартная компетенция», по всей видимости, означают практически одно и то же. Например, в Мексике профессионально-трудовые компетенции считаются параметрами, отделенными от образовательных учреждений, а результаты обучения относят к сфере образования и подготовки. В ЮАР разработка результатов обучения должна была вестись отдельно от образовательных учреждений, а от понятия компетенции отказались как от узкого и непригодного (хотя на практике разработанные квалификации и стандартные единицы были аналогичными результатам, полученным в других странах). В НСКС Шри-Ланки используются профессиональные стандарты *наряду* с результатами обучения. Все это усложняет анализ. Следует также отметить, что использование результатов обучения – весьма дискуссионный вопрос в исследовательской среде, при этом во многих странах в них видят наиболее важный инструмент реформирования, доступ к которому открывает НСКС. Некоторые из этих вопросов дополнительно рассматриваются ниже, в девятой главе. В настоящем же разделе показаны различные способы использования результатов обучения в шестнадцати странах, представленные в предметных исследованиях.

Как указывалось выше, спецификация результатов обучения и компетенций считается основным средством оптимизации информационного взаимодействия между системами квалификации, а также обеспечения большей прозрачности квалификаций. Идея состоит в том, что дескрипторы уровней служат общему описанию компетенции на отдельном уровне, а конкретные стандартные компетенции или квалификации на основе результатов (или частичные квалификации, такие как стандартные единицы в Ботсване, Новой Зеландии и ЮАР) конкретизируют компетенции, соответствующие определенным областям или сферам.

Изначально разработка НСКС в Новой Зеландии и ЮАР велась по принципу спецификации результатов обучения в отрыве от образовательных учреждений или конкретных учебных программ и планов. В Австралии, Малайзии и на Маврикии данный подход применяется для разработки подсистем в составе национальной системы, в Австралии и на Маврикии – в сфере профессионального образования и подготовки, а в Малайзии – в сфере развития навыков. Такой подход применялся и при разработке ботсванской системы профессиональных квалификационных стандартов и системы профессионально-трудовых компетенций в Чили и Мексике. Таким же образом ведется разработка систем на Шри-Ланке и в Турции.

В вышеприведенном обзоре, посвященном английским НПКС, упоминается о функциональном анализе. Поскольку данный метод неоднократно фигурирует в контексте других стран, ниже он подробно рассматривается на материале предметного исследования, посвященного английским НПКС. В нем указывается, что определение результатов – это метод, появившийся в США в 1960-е годы на основе производственной психологии и ранних идей научной организации труда. В конце 1980-х годов в Великобритании в этом методе увидели новый подход к разработке профессиональных квалификационных стандартов, призванный содействовать отказу от двух основных элементов разработки квалификационных стандартов, применявшихся до 1980-х годов. Это следующие элементы:

- важность установления временного промежутка, который ученику необходимо потратить на приобретение квалификации (иногда этот процесс занимает до семи лет); в 1980-е годы правительства рассматривали такую практику «отбывания срока» как дающую профсоюзам слишком большой контроль над системой;
- **учебный план** как основа для программ обучения и аттестации лиц, прошедших подготовку с отрывом от работы; данная практика не устраивала правительства, поскольку слишком большим контролем были наделены преподаватели, колледжи и квалификационные органы.

Оба эти элемента традиционного подхода к разработке квалификационных стандартов воспринимались как устаревшие и отсталые и свидетельствовали в пользу функционального анализа. В отличие от них функциональный анализ начинается с допущения того, что компетентное исполнение трудовых обязанностей исследователи могут подтвердить, используя методы, признанные работодателями соответствующих групп. На основании таких определений выявляется совокупность отдельных *элементов компетентности* и связанные с ними критерии производительности. Эти *элементы компетентности* (которые позднее стали называться профессиональными стандартами) на следующем этапе объединяются в единицы компетентности, которые, по мысли создателей, являются значимыми для работодателей, ценятся последними и, следовательно, дают основания для отдельной аккредитации. Каждый национальный профессиональный квалификационный стандарт был составлен из ряда взаимосвязанных «единиц компетентности».

Данный подход, впервые разработанный в рамках английских НПКС, описывается как базисный для многих охваченных исследованием НСКС. Например, в исследовании на материале Шри-Ланки описывается следующий подход:

национальная система профессиональных квалификационных стандартов основывается на единицах, которые в свою очередь объединяются в квалификации, будучи сгруппированы по признаку профессиональной деятельности и уровня. Минимальный элемент – это элемент компетентности, описываемый посредством критериев производительности. Применяется метод функционального анализа, подкрепляемый DACUM анализом (DACUM (developing a curriculum) – разработка учебного плана), проверкой результатов анализа и, наконец, анализом задач.

Это описание дополняется рядом технических требований. Во многих странах применяются схожие требования, хотя принятая на Шри-Ланке модель отличается от моделей Ботсваны, Новой Зеландии и ЮАР тем, что она предусматривает возможность присвоения лишь полных квалификаций, а в других странах, кроме того, присваиваются стандартные единицы (частичные квалификации). В большинстве стран подробно указывается примерное содержание результата (стандарта). В ряде стран могут применяться другие подходы, ведь не во всех предметных исследованиях функциональный анализ упоминается как метод определения результатов обучения или компетенций, хотя в большинстве из них говорится о спецификации результатов обучения или компетенций.

В странах, где к результатам обучения в контексте НСКС применяется описанный подход (Австралия в секторе профессионального образования и подготовки, Бангладеш, Ботсвана, Чили, английские НПКС, Малайзия в секторе развития навыков, Маврикий в секторе ПТОП, Мексика, Новая Зеландия, ЮАР, Тунис, Турция), спецификация результатов обучения или компетенций, как правило, считается центральным

и важнейшим средством достижения целей НСКС. Предполагается, что результаты обучения станут гарантией прозрачности и позволят прояснить стандарты, создавая однозначные предпосылки для обеспечения качества и подотчетности.

В странах, системы которых охватывают сектор высшего образования, данный подход практикуется реже либо, если к нему обращаются, распространяется только на сектор профессионального образования и подготовки. Например, в случае Малайзии, несмотря на то что национальная система по описанию основана на результатах, в предметном исследовании утверждается, что это обусловлено исключительно дескрипторами уровней. В секторе технического и профессионального образования и подготовки стандарты навыков не были востребованы – здесь используются более общие стандарты, сочетающиеся с основанными на знаниях учебными планами. Фактор «вводимых ресурсов» признается важным в секторе высшего образования. В Литве наблюдается враждебное отношение сектора высшего образования к подходу с учетом компетенций, хотя, судя по всему, дескрипторы уровней образца ЕСКС пользуются там широким признанием. По всей видимости, представление о необходимости использования профессиональных стандартов в качестве руководств при принятии решений, определяющих содержание учебных материалов, будет отброшено. Лишь в ЮАР и Новой Зеландии нечто аналогичное пытались реализовать на более высоких уровнях, хотя есть указания и на то, что в ряде более поздних НСКС не исключены подобные попытки.

В Шотландии (за исключением шотландских профессиональных квалификационных стандартов, которые аналогичны английским НПКС) результаты обучения определяются поставщиками услуг высшего образования и органами, выдающими сертификаты о получении школьного и профессионального образования. В рамках данного подхода результаты обучения не воспринимаются отдельно от конкретных образовательных учреждений, и именно эти учреждения конкретизируют их применительно к предлагаемым квалификациям. Аналогичным образом в ЮАР, когда квалификации, привязанные к поставщикам, были включены в состав НСКС (сначала это было сделано в порядке промежуточной меры, а впоследствии на постоянной основе), к образовательным учреждениям обратились с просьбой описать собственные квалификации на языке результатов обучения.

В ряде стран (Литва, Россия, Шотландия, Тунис) в системах видят преимущественно иерархии дескрипторов уровней, на основании которых могут быть упорядочены имеющиеся квалификации и посредством которых они могут быть поняты. При этом также рассчитывают на то, что системы послужат базой для разработки новых квалификационных стандартов, то есть будут разработаны наборы параметров квалификационных стандартов, под которые образовательные учреждения могут составлять учебные программы, либо руководствуясь которыми, аттестационные и сертификационные органы смогут проводить аттестацию и сертификацию. В данном контексте идея, как представляется, состоит в том, что будут создаваться системы для установления стандартов или параметров результатов, состоящих из официальных квалификационных требований, на основании которых поставщики услуг по подготовке смогут составлять учебные программы.

Еще один термин, который в разных странах употребляется в разных значениях, – это «учебный план» (*curriculum*). Правильное понимание разницы в его употреблении потребовало бы намного более подробного исследования на материале шестнадцати стран и теоретически значительно более изощренного анализа понятия учебного плана, чем это представляется возможным в рамках настоящего исследования. В ряде исследований учебный план рассматривается в непосредственной связи с результатами обучения. Например, в проведенном в ЮАР предметном исследовании описывается модель, согласно которой предполагалось применять результаты обучения как основу при разработке учебного плана. Также поясняется, что в ЮАР вернулись к модели централизованной разработки учебных планов для профессиональных квалификационных стандартов; это сопровождалось тем, что описывается как отход от модели результатов. В предметных исследованиях на материале Бангладеш, Шри-Ланки и Турции предполагается, что разработка учебных планов и результатов обучения (стандартных компетенций) будет проводиться в этих странах централизованно, и действительно, на Шри-Ланке в этом видят один из главных положительных результатов введения НСКС.

Если в ряде стран в регламентированном учебном плане усматривают фактор косности и, как результат, несоответствия потребностям промышленности, то ответственные лица на Шри-Ланке утверждают, что более серьезной проблемой для промышленности является неравномерность качества, обусловленная отсутствием единого учебного плана. Модель Шри-Ланки этим не ограничивается и предусматривает наличие дополнительных учебных материалов, учебных и методических пособий и т.п. Кроме того, особо выделяется задача дополнительного оборудования центров профессиональной подготовки. В Турции придерживаются мнения о том, что разработка учебных планов должна и впредь протекать в централизованном режиме на уровне министерства национального образования и должна осуществляться на основе стандартов, заранее установленных под руководством отраслевых сообществ. В исследовании, посвященном Литве, предполагается, что нынешняя модель разработки учебных планов, предусматривающая участие экспертов, представителей промышленности и специализированных подготовительных учреждений и осуществляемая под руководством Центра методики профессионального образования и подготовки, сохранится. При этом допускается, что в будущем учреждения будут подлежать более жесткому контролю, чем это было раньше, поскольку учебные планы, согласно ожиданиям, должны будут основываться на регламентированных профессиональных стандартах. Однако там же говорится о том, что неясной остается взаимосвязь между новыми профессиональными стандартами и существующими стандартами профессионального образования и подготовки, а также смогут ли эти два вида стандартов сосуществовать.

Системы мониторинга и оценки

Исследователям удалось собрать весьма незначительный объем информации, касающейся систем мониторинга и оценки целей и задач НСКС. Лишь в ЮАР был выработан определенный набор индикаторов успеха, но они разрабатывались в рамках оценки последствий, а не в упреждающем порядке. Во многих исследованиях указывается на наличие индикаторов, созданных под конкретные учреждения и части систем квалификационных стандартов. В тех случаях, когда органы, полномочные в сфере квалификационных стандартов, располагают индикаторами успеха, последние чаще основываются на более оперативных задачах, таких как количество зарегистрированных или разработанных квалификационных стандартов. Это может объясняться тем, что цели НСКС настолько интегрированы в другие системы и процессы, что правительства и другие органы власти не считают нужным вводить для них специальные системы мониторинга и оценки. Однако такое заключение может быть и следствием недостаточно качественно осуществленного исследования и дефицита отведенного на него времени.

Опрошенные в Малайзии заинтересованные лица предположили, что к числу индикаторов успеха можно было бы отнести следующие:

- количество квалификационных стандартов, занесенных в реестр, и число случаев, когда реестром воспользовались учащиеся, работодатели и поставщики услуг;
- опросы выпускников и других пользователей;
- качество курсов и предоставления услуг, устанавливаемое посредством аудита;
- количество иностранных студентов, обучающихся в Малайзии с целью приобретения квалификаций, внесенных в реестр;
- обратная связь с работодателями, осуществляемая через соответствующие комитеты и совещательные площадки; и
- исследования, посвященные изучению последующей занятости и уровню оплаты труда выпускников.

Глава 7. Внедрение и использование НСКС

С чем связан процесс разработки и внедрения НСКС? Каковы факторы, способствующие этому процессу либо затормаживающие его? Каким образом используются НСКС? Что говорит в пользу их будущего использования? В настоящей главе рассматриваются внедрение и использование НСКС в свете особенностей организации системы и институциональных механизмов, рассмотренных в предыдущей главе.

Создание организаций, учреждений и систем, связанных с НСКС

Органы, полномочные в сфере квалификаций

Органы, полномочные в сфере квалификаций, будучи новыми учреждениями, развивались по-разному и в отдельных случаях вступали в конфликт с действовавшими в то время учреждениями и органами.

В Новой Зеландии и ЮАР были созданы органы, которые по идее должны были отвечать за все квалификации в этих странах. Новозеландскому агентству по квалификационным стандартам предполагалось передать полномочия по утверждению всех стандартов, вводимых квалификационными органами. Однако орган, утверждающий ученые степени, которые присваивают университеты, остался в системе университетов. Это означает, что в Новой Зеландии утверждать ученые степени могут два органа: Новозеландское агентство по квалификационным стандартам и университеты (в лице Новозеландского комитета ректоров по академическим университетским программам). Южноафриканский квалификационный совет (SAQA), созданный на основании парламентского закона в 1995 году в качестве совершенно нового независимого органа, поднадзорного министерствам образования и труда, практически утратил свои полномочия в сфере стандартизации. Большое число органов, полномочных в сфере обеспечения качества, были преобразованы в три Совета по качеству.

В Литве в течение одного года было сформировано и распущено Национальное агентство по квалификациям. Предлагается создать Институт управления квалификациями и Центр разработки квалификационных стандартов при министерстве образования и науки, но не единый орган, который мог бы направлять и координировать разработку и внедрение НСКС. Обеспокоенность вызывает возможность того, что в случае создания такого органа на базе сектора профессионального образования и подготовки сектор высшего образования будет игнорировать такой орган, и наоборот.

Управление профессиональной подготовки Ботсваны можно признать либо неэффективным, либо чрезмерно прагматичным и приспособленческим, поскольку его основная работа заключается в выдаче официальных разрешений поставщикам услуг, чем оно занимается на условиях самих поставщиков, а не в соответствии с собственными правилами. В результате поставщики по-прежнему предлагают свои квалификации, а не вновь созданные из числа входящих в систему квалификационных стандартов. По мнению официальных лиц, такая ситуация продлится недолго и в долгосрочной перспективе аккредитация поставщиков будет проводиться на основе стандартных единиц. Однако сроки перехода на этот этап не установлены.

Новаторский характер турецкого Агентства по профессиональным квалификациям обусловлен наличием ряда сложностей, в частности ограниченным штатом сотрудников и специалистов. При приеме на работу в агентство новых сотрудников внимание уделяется общим техническим навыкам и высокой квалификации кандидатов, однако развитие потенциала в данной отдельной отрасли знаний (то есть в сфере квалификационных стандартов) потребует времени. В Мексике действует Национальный совет по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций, история развития которого отличается неоднозначностью, а функции, полномочия и управленческая система не раз претерпевали изменения.

Вопросы управления

Поразительное сходство большинства стран проявляется в той напряженности отношений, которые, судя по всему, установились между НСКС и существующими фор-

мами управления. Возможно, такое противостояние неизбежно, когда создаются новые организации и меняется сам режим управления. Последовательное применение положений теории государства и политической экономии позволило бы проанализировать значение данного явления в разных странах, но этот вопрос не входит в задачи настоящего исследования.

В предметном исследовании на материале Малайзии утверждается, что центральным вопросом для всех НСКС, и в частности национальных органов и агентств по квалификации, является вопрос отношений между разрозненными очагами ответственности за квалификации (в виде образовательных учреждений или квалификационных органов) и группами лиц, которые пользуются квалификациями. Кроме того, важен вопрос доверия и центральной роли агентств в деле обеспечения единообразия качества и стандартов, а также связей между самими квалификациями. Во многих предметных исследованиях подчеркивается, что квалификации – в частности, те из них, которые связаны с поступлением в университеты и допуском к профессиональной деятельности, – образуют сферу серьезных интересов, затрагивающую отношения между многочисленными субъектами власти в обществе, и поэтому введение в действие систем квалификационных стандартов неизбежно приводит к конфликтам и разногласиям. Вероятно, этим частично объясняется успех постепенного развития шотландской системы: основные представители системы образования, как свидетельствует автор исследования, в большинстве случаев остаются вовлеченными в процесс и ощущают свою ответственность. Согласно данным предметного исследования преимущества шотландской модели состоят в том, что она опирается на реформы, а ее сторонниками выступают основные заинтересованные представители системы образования, в частности сектора высшего образования. Положительно повлияло и то обстоятельство, что она воспринималась как средство, которым могут пользоваться органы, вовлеченные в процесс изменений, не ощущая себя при этом самовластными распорядителями проводимых изменений. Благоприятными факторами стали также небольшая территория Шотландии и относительная однородность ее политической среды.

Во многих странах существующие системы не соответствуют логике разрабатываемых систем квалификационных стандартов, и в большинстве проведенных исследований подчеркивается, что в каждой стране учреждения руководствуются собственной логикой, с которой НСКС может вступать в конфликт. Это отчетливо проявляется в России, где функционируют разные механизмы регулирования профессиональных занятий и сферы образования и подготовки. Исключением может быть признана Шри-Ланка, где внедрение НСКС проводится на базе существующих учреждений.

Практически во всех предметных исследованиях указывается на то, что процесс внедрения замедляется по причинам различий между разными правительственными ведомствами и органами, дефицита полномочий у органов, отвечающих за квалификации, дублирования обязанностей, противоречий между законами и подзаконными нормативными актами, а также изменений в составе правительства. Это можно объяснить тем, что обсуждение НСКС сосредоточено главным образом на практических вопросах их внедрения, при этом политические предпосылки принимаются как сами собой разумеющиеся. В предметных исследованиях представлены многочисленные подтверждения неспособности правительственных ведомств и органов сотрудничать друг с другом или придерживаться общего курса на протяжении длительного времени. Однако слово «затормаживаться» имеет отрицательные коннотации и создает впечатление, как это описывается в случае Литвы, некоего своекорыстного бюрократического аппарата, стоящего на страже собственных интересов. Между тем в таких суждениях здесь следует проявлять осторожность, поскольку иногда правительства могут «затормаживать» процесс вполне обоснованно. Например, в предметном исследовании, посвященном ЮАР, допускается, что ряд правительственных ведомств «сдерживали» внедрение НСКС по причине – по крайней мере, отчасти – наличия проблем, связанных с исходной моделью.

В определенном смысле НСКС зависят от скоординированных действий разных правительственных органов, но ведь они сами призваны обеспечивать общую координацию процесса. Как быть? Складывается ситуация, сходная с вопросом о том, что первично: яйцо или курица. В Малайзии НСКС, как представляется, обеспечивает координацию правительственных структур. В этой стране имеется формализованная и

централизованная система и культура управления, в значительной мере подкреплённая законодательно, при этом министерства страны по большей части выступают как самостоятельные учреждения. Основной задачей процесса разработки НСКС была и остаётся задача сглаживания расхождений между правительственными органами, а не поиск поддержки со стороны промышленности и поставщиков услуг. Это отражается на составе малазийского совета по квалификациям, в котором самая крупная группа представлена государственными чиновниками.

Во многих странах координация взаимоотношений между правительственными структурами является непростой задачей. В ЮАР отмечается переход от системы, находящейся в совместном ведении министерств образования и труда, к системе, управляемой лишь первым из названных министерств. В Мексике одной из серьёзных проблем, возникших в контексте первых попыток создания Системы профессионально-трудовых компетенций, стало весьма сложное взаимодействие с целым рядом правительственных органов и прочими заинтересованными сторонами и ответственными лицами. В Ботсване система квалификационных стандартов была детищем министерств труда и внутренних дел. Однако основной объём своей работы Управление профессиональной подготовки Ботсваны выполняет именно вместе с министерством образования и развития навыков, и, как представляется, оно намерено переключиться в своей работе именно на это министерство.

В Совете по экономической координации в составе правительства Турции Агентство по профессиональным квалификациям представляет его председатель. В Тунисе подведомственность системы Совету по развитию человеческих ресурсов считается стратегически важным, являющимся гарантией беспристрастности и использования всеми министерствами дескрипторов уровней в качестве средств информационного обеспечения принимаемых ими решений о сертификации. На Шри-Ланке министерство профессиональной и технической подготовки на правах национального органа осуществляет надзор за сектором ПТОП.

Аккредитация, аттестация и сертификация – механизмы и структуры

В случае НПКС Англии и НСКС ЮАР была предпринята попытка внедрения института децентрализованной аттестации, которой занимались бы прошедшие регистрацию специалисты. В первом из названных случаев аттестация, как изначально предполагалось, должна была осуществляться как внутренняя аттестация на рабочем месте, однако это намерение не соответствовало принципам финансирования учебных программ на основе результатов и очевидной потребности отделения аттестации от поставщиков услуг. До введения НСКС в ЮАР действовали системы регистрации поставщиков услуг, однако такую регистрацию можно было бы назвать «поверхностной», поскольку она требовала предоставления лишь самых общих сведений о поставщике. В основе такого подхода лежало представление о том, что учреждения будут проводить идентичные экзамены, которые устанавливались бы в централизованном порядке внешней инстанцией и, соответственно, исполняли бы функции основного механизма обеспечения качества. В ЮАР предпринимались попытки ввести систему аккредитации, которая наделяла бы учреждения – при условии выполнения аккредитационных требований – большей самостоятельностью. Такие попытки связывали с предлагавшейся моделью децентрализованной аттестации. Суть её состояла в том, что органы, полномочные в сфере обеспечения качества, будут проверять качество проводимой учреждениями подготовки и аттестации на соответствие результатам обучения. Эта модель оказалась несостоятельной по разным причинам, одной из которых стало то, что стандарты аттестации были слишком разнородными. Применительно к большинству учреждений органы обеспечения качества смогли проводить лишь поверхностную проверку, поскольку количество таких учреждений в стране очень велико. Режим централизованной аттестации был введен повторно.

В Литве придерживаются мнения о том, что учащиеся должны иметь возможность проходить аттестацию каждой приобретенной ими компетенции по отдельности в том порядке и в то время, которые они предпочтут. Как полагают, НСКС создаст возможности для этого, поскольку она будет состоять из профессиональных стандартов. Первым шагом на пути к данной цели должно стать устранение «монополии» на аттеста-

цию, которая в настоящее время принадлежит торгово-промышленной и ремесленной палате. Открыто высказывается мнение в пользу постановки системы «на рыночные рельсы» путем создания условий для конкуренции. Любое учреждение должно быть в состоянии доказать свою способность проводить аттестацию, однако на текущий момент отсутствует ясность по вопросу о том, кто и в каком порядке будет проводить такую аттестацию. Ранее предполагалось, что Национальное агентство по квалификациям будет сертифицировать учреждения, которые полагают, что обладают необходимыми для этого ресурсами, включая работодателей, профсоюзы и т.п. Однако после роспуска этого агентства, просуществовавшего недолгое время, указанная функция была вновь вверена министерству образования и науки, которое дало понять, что желает продолжать заниматься тем, что раньше относилось к функциям торгово-промышленной и ремесленной палаты. Неясным остается следующее: каким образом данное учреждение перейдет на модель с учетом компетенций и перейдет ли вообще. Один из опрошенных представителей промышленного сектора описал предлагавшиеся модели аттестации как бюрократизированные и «трудно поддающиеся контролю». Особую обеспокоенность представителей промышленности вызывало представление о вытеснении новыми моделями того опыта, который был накоплен торгово-промышленной и ремесленной палатой. В предметном исследовании также говорится о нехватке компетентных профессиональных организаций и заинтересованных лиц, которые могут «оценивать и присваивать компетенции и квалификации, приобретенные самыми разными способами, в особенности неофициально и неформально».

В Мексике, где система профессионально-трудовых компетенций была привязана преимущественно к аттестации и сертификации, а не к преподаванию, основной задачей в контексте аккредитации стала задача наделения учреждений полномочиями по проведению аттестации. Первоначально предполагалось, что в качестве аттестационных центров должны выступать сторонние организации, однако в условиях ощутимого давления организаторы были вынуждены признать, что образовательные учреждения могут исполнять функции таких центров. Возникли самые разные проблемы. Например, несмотря на то что аттестационные центры разрабатывали инструменты в соответствии с официальным руководством и использовали идентичные стандартные компетенции, качество их работы было неодинаковым. Были подготовлены дополнительные инструкции и требования. Расходы на аттестацию оставались высокими, и хотя в разных аттестационных центрах и квалификационных органах их размеры колебались, в целом была отмечена тенденция роста таких расходов.

Согласно предметному исследованию на материале России, в стране предлагается сформировать сертификационные центры, которые позволят ввести системы сертификации, не зависящие от образовательных учреждений. Неясной остается степень проработки такого предложения. Складывается впечатление, что правительства редко доверяют системам аккредитации проведение сертификации на условиях договора субподряда, хотя такой опыт имеется в Чили и Мексике, подобная модель предлагается и в Турции. Эти «турецкие инициативы» вызывают особый интерес, если учесть, что в настоящее время сертификаты подмастерьям и ремесленникам выдает организация, представляющая промышленность. Нынешнее положение дел воспринимается как неприемлемое, поскольку эта же организация занимается профессиональной подготовкой. В Мексике идея разграничения полномочий квалификационных органов, аттестационных центров и независимых специалистов по аттестации воспринималась как некая гарантия объективности процедуры аттестации и сертификации. Квалификационными органами должны стать сторонние организации, то есть это не могут быть образовательные и подготовительные учреждения. Национальный совет по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций отвечал за обеспечение качества работы квалификационных органов, а последние исполняли те же функции в отношении аттестационных центров. В Чили особое внимание уделяется задаче разделения подготовки, аттестации и сертификации с целью предупреждения конфликта интересов и обеспечения открытости рынка услуг аттестации и сертификации, что является гарантией их прозрачности. Предполагается, что первоначально соответствующие мероприятия будут проводиться за счет государства, впоследствии расходы будут распределены в следующих долях: 49% за счет государства и 51% за счет частного сектора.

В случае ряда более ранних НСКС вопросам сертификации первоначально не уделялось внимания на политическом уровне, что впоследствии стало причиной ряда проблем. Например, в случае ЮАР и Маврикия в рамках первоначальной организации НСКС не было прямо оговорено, кто будет уполномочен присваивать новые квалификации. В ЮАР присвоением квалификаций занималось несколько новых организаций, действующих в секторе экономики и полномочных контролировать качество, однако многие из них не обладали необходимыми ресурсами, поэтому образовательные учреждения продолжили выдавать сертификаты. На Маврикии отсутствие сертификационного органа, способного работать с новыми квалификациями, является, как полагают, одной из причин, по которым квалификации остаются невостребованными.

В ряде стран работа новых систем аккредитации, будь то с целью оказания услуг, проведения аттестации, стандартизации или сертификации, как представляется, связана с широким использованием договорных отношений, включая заключение отдельных договоров на установление стандартов, на проведение аттестации и сертификации. За исполнением всех таких договоров надзор осуществляют аккредитационные органы. В других случаях речь идет скорее не о передаче соответствующих функций на основе договора, а о выдаче разрешений на их исполнение. В обоих случаях с аккредитационными системами связывают большие ожидания и весьма рассчитывают на то, что аккредитационные органы смогут эффективно отслеживать работу различных учреждений, которые получили заказ или разрешение на выполнение соответствующих функций.

Организации и процедуры в сфере разработки стандартных компетенций и квалификаций на основе стандартов

Во многих предметных исследованиях указывается на то, что процесс разработки результатов обучения также был непростым. В некоторых случаях технические параметры результатов подвергались пересмотру и различным изменениям. Например, в Мексике, когда люди понимали, что информация, содержащаяся в элементах стандарта, недостаточна или не совсем точна, вносились различные поправки. Чаще всего это делалось для тех пользователей, которые не понимали содержания стандартов и просили перевести их на понятный язык.

Привлечение представителей промышленности к разработке стандартных компетенций и квалификаций на основе результатов является основной задачей НСКС. Кроме того, именно таким способом НСКС призваны добиваться поставленных перед ними целей обеспечения значимости образования и подготовки. Вот почему участие промышленности – это главная задача в большинстве охваченных исследований стран. Практически во всех предметных исследованиях упоминались трудности, связанные с привлечением работодателей, масштабы участия которых оказались значительно ниже тех показателей, на которые рассчитывали правительства и ответственные лица. Участие профсоюзов – еще большая проблема: в большинстве предметных исследований указывается на незначительное или непостоянное их участие в процессе либо на такие проблемы, как участие профсоюзов в роли «молчащих партнеров», как их называли в исследовании, посвященном Литве. В ряде случаев исследователям пришлось приложить немалые усилия для того, чтобы найти для проведения интервью представителей профсоюзов, которые могли бы прокомментировать ситуацию с НСКС. Это свидетельствует о весьма ограниченном участии профсоюзов.

Во многих странах на практике разработку стандартных результатов или компетенций поручают сторонним консультантам. В большинстве случаев существуют некие структуры, содействующие процессу «консультаций», однако с ними связаны те же проблемы недостаточного участия. В ЮАР Национальные органы по стандартизации, созданные при широком участии заинтересованных лиц как организации для утверждения квалификационных стандартов и стандартных единиц в двенадцати сферах, стали первыми структурами, в работу которых были внесены изменения, поскольку они в основном функционировали весьма неэффективно. От институциональных механизмов, созданных в целях разработки квалификационных стандартов на основе результатов, по большей части также пришлось отказаться. В Мексике формирование технических групп довольно быстро свелось к привлечению специалистов по кадро-

вым вопросам. В некоторых случаях в технических группах по разработке стандартов работали отдельные работники, не являвшиеся представителями профсоюзов. Участие образовательных и подготовительных учреждений также носило весьма ограниченные масштабы. На Шри-Ланке, несмотря на вовлечение отдельных работодателей в работу некоторых секторов, их организации в целом не проявляют активность, а во многих секторах не хватает содействия со стороны представителей работодателей. В Литве работодатели, согласно представленным данным, не желают тратить свое время и силы на такую работу. Работодатели Бангладеш неохотно принимают участие в процессе, и на начальном этапе мероприятия проводились силами МОТ. Речь идет о таких мероприятиях, как вводный курс, консультации, выработка дефиниций и существенных характеристик, установление взаимосвязи с существующими квалификациями, разработка предложенной новой системы квалификационных стандартов. Вызывает беспокойство возможность того, что в отсутствие этих проводимых организаторами-донорами проектов отраслевые советы по профессиональной подготовке могут перестать работать в надлежащем режиме.

В Литве изначально разработкой стандартов должно было вести Национальное агентство по квалификациям. Определенный объем работ был выполнен небольшой группой экспертов, привлеченных на основании договора в рамках проекта Европейского социального фонда. Эксперты проанализировали имевшиеся квалификации, разработали стандарты и подготовили пилотные образцы профессиональных стандартов для сектора строительства и гостиничного бизнеса. За единственный год своего существования Национальное агентство по квалификациям попыталось запустить процесс разработки профессиональных стандартов, однако, согласно данным предметного исследования, заинтересованные лица не имели четкого представления о своих функциях. Аналогичная ситуация наблюдается в сфере аттестации и присвоения квалификаций: постоянно отсутствует ясность по вопросу функций и обязанностей заинтересованных сторон. Сейчас разработка стандартов и квалификаций будет передана в ведение министерства образования и науки и, возможно, в качестве субподрядчиков будут привлекаться эксперты из сферы бизнеса и исследователи.

В предметном исследовании на материале Бангладеш говорится о том, что большинству представителей отраслевых советов по профессиональной подготовке ничего не было известно о НСКС и они не могли высказать свое мнение о том, будут ли уровни квалификаций системы совпадать с уровнями соответствующих им рабочих мест. В России, несмотря на то что основная цель заключалась в упрощении существующих профессиональных квалификационных стандартов, до настоящего времени НСКС не применялась в контексте классификации трудовых квалификаций, равно как и для целей составления отчетов или прогнозирования. Профессиональные стандарты, созданные посредством НСКС, не взаимосвязаны должным образом с существующим трудовым законодательством и классификаторами профессиональных занятий. Разработка большей части образовательных стандартов ведется без ссылки на профессиональные стандарты.

Социальный диалог и роль заинтересованных сторон – работодателей, профсоюзов и поставщиков услуг

Большинство охваченных исследованием систем квалификационных стандартов представляет собой преимущественно правительственные инициативы, хотя правительства и пытаются обеспечить участие работодателей и профсоюзов. Исключением является Шотландия, где системой ведают образовательные учреждения: непосредственно высшие учебные заведения либо квалификационные органы. В некоторых случаях, например, на Шри-Ланке, где оказание услуг ПТОП осуществляется правительством на принципах централизации, его такая ведущая роль в данной инициативе описывается как неизбежность, которая, однако, никак не противоречит участию других социальных партнеров. В других странах, например в Литве, разработка НСКС описывается как «нисходящий регулируемый процесс», в рамках которого значение социальных партнеров может быть ограничено. Есть такие страны (например, Россия), где инициативу в сфере НСКС реализуют организации работодателей, либо такие страны, как Чили, где основным инициатором выступал частный фонд. Во многих странах

НСКС пользуются ощутимой поддержкой заинтересованных сторон, уверенных в том, что эти системы выполнят поставленные перед ними задачи. Однако во многих предметных исследованиях говорится также и о серьезных проблемах. В ряде стран работодатели и профсоюзы описываются как «пассивные» или не желающие принимать участие, а образовательные учреждения, согласно представленным данным, оказывают «сопротивление» новой инициативе. Эти вопросы подробнее рассмотрены ниже.

Предметные исследования на материале Малайзии и Турции свидетельствуют об определенном положительном опыте. Представители турецких государственных органов, опрошенные в ходе предметного исследования, утверждают, что одним из преимуществ появляющейся в стране системы квалификационных стандартов является добровольное участие и вовлеченность в процесс заинтересованных сторон (в частности, представляющих сферу труда). Социальные партнеры представлены в составе Агентства по профессиональным квалификациям, что дает им возможность информировать о своих потребностях и рассказать о своих приоритетах, в соответствии с которыми выстраиваются системные стратегии. Также говорится о том, что у заинтересованных сторон есть право голоса на каждом этапе процесса и механизмом формирования системы является консенсус. Принцип добровольного участия подкрепляется тем обстоятельством, что представители заинтересованных сторон на постоянной основе входят в состав высшего органа агентства, полномочного принимать наиболее важные стратегические решения. Такая вовлеченность в процесс способствует формированию чувства личной ответственности и оказывает положительное воздействие на работу системы. Опрошенные чиновники Агентства по профессиональным квалификациям обращают особое внимание на тот факт, что представители промышленности и сферы образования и подготовки в равной мере привержены делу создания НСКС и придерживаются единого мнения по связанным с этим вопросам. Они также подчеркнули, что представители сферы образования и подготовки знают, что от них требуется, и в этой группе заинтересованных лиц достигнут консенсус на программном уровне (макроуровне). Выражается надежда на то, что в случае разногласий относительно деталей процесса такие разногласия можно будет обсуждать и преодолевать в режиме непрерывного диалога.

В ходе опроса представители турецких властей особо выделили факт участия представителей промышленности во всех ключевых организациях. Промышленность и сфера труда представлены в составе Генеральной ассамблеи Агентства по профессиональным квалификациям различными учреждениями и организациями. Конфедерация турецких торговцев и ремесленников, одна из крупнейших организаций гражданского общества, где максимально представлены производственный сектор и сфера услуг и число зарегистрированных членов которой составляет около 4 млн человек, Турецкая конфедерация объединений работодателей, Союз палат и товарных бирж Турции и Конфедерация профсоюзов Турции – вот лишь некоторые из них. Члены этих учреждений (организаций) получают право принимать участие в связанных с НСКС мероприятиях (в разработке профессиональных стандартов) путем подписания протоколов о сотрудничестве с Агентством по профессиональным квалификациям. Некоторые секторы не были вовлечены в процесс. Агентство по квалификациям полагает, что это обусловлено отсутствием общего представления и знаний о системе квалификационных стандартов, а также недостаточными ресурсами и потенциалом.

Аналогичным образом в Малайзии опрошенные заинтересованные лица и участники сообщили, что процессы протекали в режиме согласования и консультаций, и в целом высказались в пользу НСКС. Они отметили, что вначале была очень заметна напряженность во взаимоотношениях участников, в частности в связи с вопросом о субъекте ответственности в сфере обеспечения качества, а также о праве определять уровни и размеры кредитов квалификаций, но атмосферу удалось разрядить. Тем не менее следует отметить, что профсоюзы принимают очень ограниченное участие и, как представляется, основными участниками выступают профессиональные объединения. Это является проблемой для сектора развития навыков, а также технического и профессионального образования и подготовки, поскольку многие – если не все – профессиональные объединения признают только ученые степени. В целом промышленность сыграла незначительную роль в разработке малайзийской системы квалификационных стандартов, хотя и принимала участие на уровне подсистемы, рассчитанной на сектор развития навыков.

В других предметных исследованиях можно найти свидетельства и о многих других трудностях. В Мексике Система профессионально-трудовых компетенций первоначально разрабатывалась в рамках комплексного проекта, целью которого было объединить все заинтересованные стороны и всех участников процесса. В управлении Проектом модернизации технического образования и подготовки (РМЕТуС) принимали участие секретариаты по вопросам государственного образования и по вопросам труда и социального обеспечения, при этом в составе секретариатов по вопросам государственного образования было создано Подразделение административного обеспечения Проекта модернизации технического образования и подготовки. В рамках проекта действовал Технический комитет, в состав которого вошли четыре заместителя руководителей трех секретариатов, а также руководители Совета по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций (CONOCER), Национального колледжа профессионально-технического образования и Подразделения административного обеспечения Проекта модернизации технического образования и подготовки, а также представитель Национального финансового учреждения (финансового посредника). Приведенные названия организаций и их сокращенные наименования сами по себе могут сбивать с толку любого человека. Поэтому нет ничего удивительного в том, что участники данного проекта, как отмечено в предметном исследовании, столкнулись с проблемой, когда должностные лица боролись за власть или не признавали полномочий за коллегами, особенно если те представляли другие государственные секретариаты. В предметном исследовании также указывается на то, что на практике было сложно реализовать подход, предполагающий участие многочисленных секторов и учреждений. Для учреждений, организаций и пользователей, на которых был рассчитан проект, недостаточно ясными оставались роли заинтересованных лиц. Вторую попытку создания системы профессионально-трудовых компетенций Совет по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций описывает как процесс убеждения предприятий и профсоюзов использовать подход с учетом компетенций как ведущую стратегию.

В ЮАР после неудачной попытки применения в высшей степени инклюзивного подхода на основе консультаций также прилагались немалые усилия по вовлечению в процесс всех заинтересованных сторон. Широко обсуждались вопросы о том, в каких случаях и в каком виде участие заинтересованных сторон может быть полезным или уместным. Обобщенно говоря, несмотря на то что в ЮАР высоко ценят консультации с заинтересованными сторонами, вновь созданные организации в целом не опираются на них, отдавая предпочтение знаниям и рекомендациям экспертов.

На Маврикии, несмотря на то что отдельные представители работодателей, в частности участвовавшие в работе Консультативных комитетов по вопросам производственной подготовки, положительно расценивали происходящее и усматривали пользу в квалификациях. Остальные работодатели и профсоюзные деятели в глаза не видели новых квалификационных стандартов и даже не знали о том, что ведется реализация соответствующих инициатив. Опрошенные представители одного из профсоюзов даже не слышали ничего о том, что в сфере НСКС проводится какая-то работа. Другие лица, опрошенные на Маврикии, включая работодателей и представителей частных поставщиков услуг, заявили, что хотя они и приняли участие в процессе, это отняло у них слишком много времени. Именно от временных затрат, по их словам, зависят масштабы тех личных усилий, которые они смогут уделить процессу. Один респондент так сформулировал свою позицию: «Я принял участие в 47 заседаниях, за это время было создано несколько квалификационных стандартов, и все это заняло два года!»

В Бангладеш промышленность на сегодняшний день фактически в стороне от происходящего, однако попытки привлечь ее представителей все же предпринимаются. Серьезной проблемой в стране является размер неформальной экономики в сравнении с экономикой формальной. Но даже на уровне формальной экономики большинство работодателей на самом деле не имеют представления о предлагаемой НСКС. На Шри-Ланке ряд новых подотраслей экономики, например общественное питание, сектор бытовых услуг и т.п., включен в НПКС, поскольку их представители полагают, что такое присоединение к национальной системе квалификационных стандартов улучшает имидж отрасли и способствует ее большему признанию. Национальная ассоциация строитель-

ных подрядчиков и Строительная палата в лице своих подразделений, проводящих профессиональную подготовку, активно участвуют в расширении сферы применения подготовки и сертификации в соответствии с НПКС. Большинство других профильных палат активно не занимаются целенаправленной реализацией совместной программы распространения НПКС в среде входящих в их состав предприятий. В настоящее время отношения устанавливаются преимущественно с отдельными компаниями, а не с объединениями работодателей. Основным недостатком признается отсутствие стратегии взаимодействия на уровне объединений и выстраивания отношений с работодателями, палатами и другими возможными (прямыми или косвенными) пользователями.

В предметных исследованиях на материале Бангладеш, Литвы, Шри-Ланки и Турции утверждается, что число принимающих участие работодателей возросло бы в том случае, если бы им предоставлялся больший объем информации, из которой они смогли бы узнать о возможных преимуществах. Отраслевые сообщества Литвы описываются как оказывающие сопротивление новому подходу. Исследователь объясняет такое поведение неосведомленностью: эксперты, осуществлявшие разработку НСКС, отметили, что о ней недостаточно известно в деловых кругах. Это является проблемой, поскольку предложенная модель НСКС в значительной степени опирается на активное и значимое участие работодателей и работников в создании квалификационных стандартов, организации подготовки и проведении аттестации. Аналогичным образом эксперты заявляют, что непременным условием эффективного внедрения является постоянное активное участие профессиональных объединений и профсоюзов, однако в ходе разработки НСКС профсоюзы, по мнению их опрошенных представителей, были проигнорированы. Проблема на уровне системы проявляется именно в недостаточном участии профсоюзов. Ввиду этого обстоятельства встает вопрос о том, зависит ли НСКС от такого участия, или она инструментально либо процессуально может стимулировать его. В предметном исследовании на материале Литвы также утверждается, что институт социального партнерства недостаточно прояснен на понятийном уровне, распределение ролей недостаточно продумано, а заинтересованные стороны во многих случаях не в полной мере посвящены в то, какие именно цели преследует правительство, привлекая их к участию в различных процедурах и организациях. Кроме того, роли бывают более четко прояснены только тогда, когда правительство назначает представителей заинтересованных сторон. Экспертные отраслевые группы создали трехстороннее объединение с целью планирования квалификаций и предоставления информации о спросе на рынке труда и востребованных компетенциях. Однако в этом объединении основной состав сформирован из представителей профессионально-технических школ. Более того, в предметном исследовании утверждается, что в конечном счете в разработке НСКС функции заинтересованных сторон ограничены и что они находятся в подчиненном положении по отношению к государственным учреждениям. Один опрошенный в Литве представитель заинтересованной стороны заявил, что обсуждение поправок к закону о высшем образовании напомнило ему о его юности, когда он состоял в комсомольской организации, где инакомыслие не допускалось. Другие респонденты говорили о том, что в ходе работы было трудно найти оптимальный баланс: первоначально события протекали в режиме интенсивного диалога, однако достигнутые результаты никак не были подкреплены на правовом уровне. Сейчас правительство форсирует события, опираясь на закон, но социальный диалог иссяк. Некоторые респонденты из числа представителей заинтересованных сторон, в частности профсоюзов, полагают, что до сегодняшнего дня события развивались стремительно, но их смысл остался недооцененным. Обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что задачи поручаются учреждениям, которые не обладают необходимыми возможностями или ресурсами, при этом устанавливаются нереалистичные сроки. В тех случаях, когда профессиональные и научные объединения и организации действуют эффективно, их потенциальные возможности замечают и видят в них ту силу, которая может содействовать внедрению НСКС.

В России весьма важная роль отводится промышленности, поскольку инициатива в сфере НСКС реализуется силами промышленной палаты. В составе Российского союза промышленников и предпринимателей было создано Национальное агентство развития квалификационных стандартов. Агентство разработало модель развития секторальных систем на основе национальной системы уровней и дескрипторов уровней. Как указы-

валось выше, существует проблема недостаточной координации с другими инициативами, в рамках которых также предпринимаются попытки оптимизировать либо реформировать различные системы или механизмы классификации и регулирования.

В ряде стран члены профсоюзов выступили в поддержку создания НСКС, надеясь на то, что она повысит потенциал входящих в ее состав организаций в сфере аттестации подготовки и приобретения сертификации на основе имеющихся навыков, а также укрепит их переговорные позиции. В исследовании на материале Туниса описывается участие профсоюзов на отдельных этапах процесса. Во многих странах профсоюзы на деле не были вовлечены в процесс и их потенциал нуждается в развитии, хотя имеются примеры профсоюзов, которые связывают с НСКС определенные ожидания. В Литве, Малайзии и на Маврикии профсоюзы в частном секторе очень слабы, но их коллеги по государственному сектору более уверены в своих силах и полагают, что могли бы принять заметное участие в процессе. В большинстве случаев опрошенные руководители маврикийских профсоюзов даже не слышали о НСКС. В Тунисе, где сфера профессиональных квалификационных стандартов и регулирования профессиональных занятий имеет более насыщенную событиями историю, профсоюзы отнеслись к разработке НСКС с некоторой настороженностью, а некоторые из них посчитали, что новые классификации могут нарушить коллективные договоры. В некоторых случаях этим было обусловлено неучастие профсоюзов, например туристического сектора. На Шри-Ланке профсоюзы вовлечены в процесс весьма незначительно. Ответственные лица видят причину в том, что в обществе более озабочены вопросами «хлеба насущного», а также в том, что в стране нет культуры трипартизма. Опрошенные представители профсоюзов лишь недавно узнали о национальной системе профессиональных квалификационных стандартов и пока только изучают ее возможные преимущества.

Авторы предметных исследований подробно не анализируют, насколько активными были попытки организовать дискуссию с участием заинтересованных лиц на основе данных, полученных в ходе исследования рынка труда. Тем не менее, судя по большинству исследований, такие попытки носили крайне ограниченный характер.

Во многих предметных исследованиях описаны проблемы, связанные с функциями поставщиков образовательных услуг. Во многих странах поставщики услуг в сфере образования и подготовки описываются как «оказывающие сопротивление». Например, на Шри-Ланке, как утверждает, институциональные традиции и исторически установившийся режим оказания услуг профессиональной подготовки противоречат введению новых систем и механизмов контроля качества и подотчетности. Это объясняется тем, что раньше поставщики могли самостоятельно определять содержание учебных программ, отсутствовал институт подотчетности в части содержания и качества подготовки, а внутренняя и внешняя эффективность деятельности поставщиков услуг была недоступна для оценки третьих лиц. Также отмечается, что учреждения профессиональной подготовки весьма обеспокоены тем, что для внедрения НСКС не хватит средств. Ряд учреждений заявляет, что новый учебный план слишком жесткий и что при имеющихся ресурсах он невыполним. В мексиканском органе, в ведении которого находится Система профессионально-трудовых компетенций, утверждают, что подход с учетом компетенций не удалось внедрить в сферу образования и подготовки в Мексике по причине косности образовательных учреждений. В турецком Агентстве по квалификациям предполагают возможное сопротивление со стороны тех учреждений, которые, согласно представленным данным, выступают в качестве монополистов в секторах подготовки, проведения экзаменов (аттестации) и сертификации. В исследовании на материале Литвы делается вывод о том, что именно высшие учебные заведения могут оказать сопротивление, поскольку их не устраивает необходимость работать на основе профессиональных стандартов (как это произошло в Новой Зеландии).

В предметном исследовании, посвященном Ботсване, утверждается, что частных поставщиков не интересует вопрос дальнейшего трудоустройства своих выпускников. Они проводят платные курсы, например курсы компьютерной грамотности, потому что на них есть спрос или потому что их легко организовать. Они проводят эти курсы, даже если выпускники не смогут потом устроиться на работу. Их интересует только прибыль. В предметном исследовании также утверждается, что частным поставщикам не хватает ресурсов для разработки новых курсов. Принятие новой системы квалифика-

ционных стандартов неминуемо повлекло бы увеличение расходов, поскольку понадобилось бы обучать специалистов по профессиональной подготовке, закупать новые ресурсы и платить за внедрение прочих процессов, которые необходимы для выполнения стандартов аккредитации и регистрации в Управлении профессиональной подготовки Ботсваны. В государственных колледжах не видят смысла отказываться от проверенных временем методик и считают, что на практике сложно работать со стандартными единицами и интерпретировать их. В Ботсване сопротивление со стороны образовательных учреждений также объясняется их консерватизмом и элитарным подходом.

В ЮАР и Новой Зеландии недовольство поставщиков услуг, в частности высших учебных заведений в Новой Зеландии, стало основной причиной провала более ранних НСКС. Как представляется, новая НСКС в ЮАР будет значительно ближе к образовательным учреждениям, прямо отражая их потребности. К странам, где поставщики услуги, судя по всему, оказывают НСКС наибольшую поддержку, относятся Малайзия и Шотландия. Здесь программами в сфере НСКС занимаются либо сами образовательные учреждения, либо органы системы образования, такие как квалификационные органы и органы, полномочные в сфере обеспечения качества. В соответствующих предметных исследованиях также подчеркивается тот факт, что среда поставщиков услуг не является однородной. Некоторые из них явно обладают большими полномочиями по сравнению с остальными, поэтому их отношение к системам квалификационных стандартов и соответствующим органам может быть другим.

Помимо сопротивления со стороны поставщиков услуг, во многих странах говорят и о такой серьезной проблеме, как слабость этих поставщиков. В этом контексте в ряде исследований ссылаются на то обстоятельство, что на ПТОП приходится весьма незначительная часть общего бюджета, выделяемого на сферу образования и подготовки, а профильным учреждениям не уделяют никакого внимания. Актуальна также проблема обеспечения материально-технической базы и повышения квалификации персонала.

Несмотря на то что в некоторых предметных исследованиях об образовательных учреждениях говорится как о «факторах сопротивления», в целом указывается, что обеспокоенность представителей этих учреждений вряд ли может быть признана серьезной или обоснованной. В связи с этим встает немало вопросов, касающихся образовательных учреждений. Являются ли образовательные учреждения лишь еще одной заинтересованной стороной в сфере образования и подготовки? Являются ли они просто пользователями тех систем, которые должны быть созданы другими? Что движет людьми, которые работают в образовательных учреждениях? Какие механизмы могут обеспечить высокое качество образования? Не следует ли сосредоточить программные мероприятия в большей мере на задачах оптимизации образовательных и подготовительных учреждений и оказания им поддержки? Вот вопросы, которые можно предложить для рассмотрения ответственным лицам и организациям по вопросам развития в ходе разработки их программ.

Разработка и использование дескрипторов уровней

Каким образом разрабатываются дескрипторы уровней и как они используются? Принимают ли в этом участие заинтересованные стороны? В Шотландии, где указанный процесс занял продолжительное время и направлялся ведущими учреждениями в сфере присвоения квалификаций, эти партнеры прекрасно понимают значение официальных дескрипторов. Вырабатывать такие обобщенные значения невозможно, если дескрипторы заимствуются или разрабатываются нерепрезентативными группами экспертов, например, когда их разработкой занимается технический эксперт, как было в Бангладеш, о чем свидетельствует соответствующее предметное исследование. В ЮАР состоялась масштабная дискуссия по вопросу о дескрипторах уровней, и изначально было ясно, что такие дескрипторы не получится создать в «вакууме», без опоры на какие-то образцы. Кто-то полагал, что сначала необходимо разработать формулы результатов для разных специальных областей, а потом на их основе создавать дескрипторы уровней. Другим казалось, что дескрипторы уровней необходимо использовать в качестве отправной точки. Разработка квалификационных стандартов была начата в условиях отсутствия дескрипторов уровней, и полученные квалификации были организованы в системы еще до создания таких дескрипторов. В течение некоторого време-

ни велись споры по поводу разработки дескрипторов, в ходе которых представителям разных секторов сферы образования было нелегко прийти к единому мнению. В Литве разработкой дескрипторов занималась группа экспертов в рамках проекта Европейского социального фонда, которым была запущена работа по созданию НСКС. Дескрипторы должны утверждаться правительством. В Чили их разрабатывает экспертная группа, в состав которой входят представители правительственных органов, участвующие в проекте «*Чили квалифицирует*», а также эксперты из университетов.

Если руководствоваться примером стран, имеющих длительный опыт внедрения систем квалификационных стандартов, то остаются неясными масштабы как фактического использования дескрипторов уровней, так и приносимой ими пользы. Опыт, связанный с более ранними системами, свидетельствует о том, что распределение квалификаций по уровням чаще всего обусловлено относительным административным влиянием учреждений, а также неявно признанными в стране, имплицитными уровнями. Например, маловероятно, что без поддержки правительства колледж профессиональной подготовки сможет выступить против позиции членов университетской приемной комиссии и настоять на отнесении присваиваемых им квалификаций к определенному уровню.

В Шотландии учреждения, известные как «партнеры по вопросам развития» (Шотландское агентство по квалификации, отвечающее за квалификации на базе среднего и профессионального образования, а также высшие учебные заведения), осуществляют включение квалификационных стандартов в состав системы. Процесс, в рамках которого приемлемыми признаются квалификации других организаций, называется оценкой по объему обучения (credit-rating). Этот процесс предусматривает «процедуру вынесения профессиональной оценки... лицами, приобретшими высочайшую квалификацию благодаря знаниям и опыту, которыми они обладают в отношении определенного предмета, области исследования, профессии, занятия или сферы применения навыка» (SCQF 2007, с. 13). Дескрипторы уровней, эти основные инструменты оценки по объему обучения, «служат обобщенными, но вместе с тем значимыми показателями характеристик обучения, но они не должны использоваться в качестве точных или исчерпывающих формул необходимого объема обучения на каждом уровне» (там же, с. 7). В Малайзии действует комитет по вопросам равноценности квалификаций, который решает, на каком уровне их следует поместить. Однако если учесть, что сектора различают свои расположенные на одном уровне квалификации по процентной доле выражаемого ими практического, прикладного и теоретического обучения, то будет непросто использовать дескрипторы уровней для сравнения объемов обучения, предполагаемых равноценными квалификациями, взятыми из других секторов.

Использование результатов обучения

Как указывалось выше, в большинстве систем результаты признаются основным инструментом и непосредственно увязываются с такими целями НСКС, как обеспечение прозрачности, ориентация систем образования и подготовки на спрос и т.д. Иногда в результатах видят способ описания квалификаций, которые уже входят в состав системы образования и подготовки. Есть случаи, когда результаты и стандартные компетенции воспринимаются как база для разработки параметров новых квалификационных стандартов, которые, как рассчитывают, обусловят появление новых программ и присвоение новых квалификаций. Однако проведенные предметные исследования ставят ряд вопросов, касающихся последнего соображения.

Несмотря на то что квалификации разрабатываются с участием заинтересованных сторон, включая представителей промышленности, во многих случаях новые квалификации или стандартные компетенции не используются вовсе или используются в весьма ограниченных масштабах в рамках аттестации и присвоения квалификаций либо оказания услуг в сфере образования и подготовки. Например, в ЮАР было разработано 787 новых квалификационных стандартов и лишь 180 из них были применены. В результате, несмотря на намерение создателей, все существующие квалификации заменить новыми, те, которые были фактически присвоены на основе 180 квалификационных стандартов, представляют собой лишь незначительную часть в общем числе квалификаций, присваиваемых в ЮАР. Многие квалификации воспринимались как

слишком узкие или перегруженные критериями. На Маврикии в течение восьми лет после внедрения НСКС не был применен ни один из новых квалификационных стандартов. В Ботсване на основе стандартов было разработано всего лишь десять курсов. Управление профессиональной подготовки Ботсваны не располагает данными ни о числе лиц, окончивших эти курсы, ни о количестве достижений на основе соответствующих стандартов. В любом случае десять курсов от десяти отдельных поставщиков – это весьма небольшая часть целого, и, что интересно, даже государственные колледжи не используют новые стандартные единицы.

В Мексике на основе 16 из 128 стандартов было выдано 83 % всех сертификатов, 37 % из общего числа соответствует квалификации второго уровня. В период до 2008 года было зарегистрировано 630 технических стандартов профессионально-трудовых компетенций, из них 530 не использовались для целей аттестации и сертификации. Представители ряда высших учебных заведений, привлеченных на договорной основе к разработке учебных материалов на базе подхода с учетом компетенций, утверждали, что стандарты чрезмерно упрощены, и обращали внимание на необходимость анализа учебного процесса, который должен предшествовать предусмотренным достижениям. Мексиканский представитель органа власти, которого опросили в ходе исследования, заявил, что первая попытка введения Системы стандартизации профессионально-трудовых компетенций никак не отразилась на мотивации работодателей и еще меньший интерес вызвала у работников. Это объясняется укоренившейся традицией при решении вопросов о назначении на должность и продвижении по службе руководствоваться трудовым стажем.

Аналогичная ситуация наблюдается с НПКС Англии, в Австралии и Новой Зеландии процесс практического освоения многих квалификаций тоже медленно набирает обороты. Есть ряд квалификационных стандартов, которые вообще не используются. Если говорить об НПКС Англии и мексиканской системе профессионально-трудовых компетенций, то тут во многих случаях присвоение квалификаций было обусловлено привязкой к конкретному правительственному проекту или правительственными же требованиями, а не основано на спонтанных или прямых запросах работодателей.

В некоторых случаях разработанная форма квалификационных стандартов на основе результатов влияет на масштабы национального признания системы. В Новой Зеландии и ЮАР в первоначальные НСКС были внесены существенные изменения, поскольку образовательные учреждения, исследователи и ответственные лица выступили с критикой реализованного в них подхода. В Новой Зеландии по-прежнему практикуется данный подход по отношению к отдельным профессиональным и техническим квалификационным стандартам в составе ведущегося в стране реестра квалификаций, однако в ЮАР от него полностью отказались. В некоторых странах квалификациями на основе результатов охватываются нижние ступени высшего образования, но в большинстве – основной массив квалификационных стандартов (с точки зрения числа квалификационных стандартов, входящих в состав системы, и количества присвоенных квалификаций) расположен на самых низких уровнях. В Новой Зеландии непризнание сектором высшего образования подхода на основе стандартных единиц стало основным фактором, обусловившим внесение существенных изменений в систему. Даже тогда, когда в пределах квалификаций с учетом компетенций выделяются более высокие уровни (как, например, в Мексике, где НСКС состоит из пяти уровней, пятый из которых должен соответствовать степени бакалавра), квалификации или профессионально-трудовые компетенции для них не разрабатывались. В Турции большинство разработанных на сегодняшний день квалификационных стандартов сосредоточено между уровнями 2 и 5. Само по себе это необязательно является проблемой; проблемным такое положение дел становится в тех случаях, когда системы квалификационных стандартов задумываются как комплексные либо когда политики или заинтересованные стороны предпринимают попытки сделать высшие ступени образования и подготовки более востребованными. Например, в предметном исследовании на материале Австралии отмечается, что практика подготовки с учетом компетенций в учреждениях сектора профессионального образования и подготовки делает переход в сектор высшего образования особенно сложным. В Тунисе заинтересованные стороны обеспокоены тем, что перенос дипломов о профессиональной подготовке с уровня 1 на уровень 4, а квалификации на базе высшего образования – с уровня 5 на уровень 7, просто воспроизведет нынешнюю иерархию.

Правовой статус НСКС

Во многих странах законы и подзаконные нормативные акты представляют собой важные инструменты создания, управления и регулирования НСКС. Наличие специального законодательства также может служить сигналом для заинтересованных лиц, свидетельствующим о том значении, которое правительство придает НСКС, и о его приверженности делу НСКС.

В Ботсване, на Маврикии и в ЮАР с целью формирования НСКС были приняты законы о создании агентств по квалификациям. В ЮАР впоследствии в этот закон были внесены поправки, согласно которым сама НСКС создается на его основании, а деятельность агентства по квалификациям и других смежных органов регулируется другими специальными законами. В Малайзии и Новой Зеландии для НСКС разработана отдельная законодательная база, а НСКС Австралии упоминается в различных подзаконных актах и программных документах, следовательно, можно признать, что соответствующая законодательная база имеется. Интересный факт: НСКС в Шотландии, которая общепризнанно считается одним из примеров успеха, была создана на основании добровольного договора основных заинтересованных лиц и не опирается на специальные законодательные акты. На Шри-Ланке и в Бангладеш, как представляется, в данный момент не усматривают необходимости в законодательных изменениях.

Система профессионально-трудовых компетенций в Чили приобрела законную силу по завершении очень длительного процесса ее оспаривания. НСКС в Тунисе была введена на основании закона о профессиональном образовании и подготовке, принятого в 2008 году. Ее организация и принципы управления были определены в указе, принятом во исполнение этого закона. В Литве надеются, что на основании поправок к действующему законодательству НСКС обретет законный статус. Она была упомянута в поправках от 2007 года к закону о профессиональном образовании и подготовке, на основании которого было создано Национальное агентство по квалификациям. Поскольку НСКС существует на основании данного закона, она является лишь системой профессиональных квалификационных стандартов.

Неудивительно, что нормы о НСКС в некоторых странах дублируют другие нормы законов в сфере образования и подготовки, трудового и иного законодательства или противоречат им. Такая проблема явно стояла на повестке дня в ЮАР. В настоящее время с такой проблемой столкнулись и в России. Так, использование вновь созданных профессиональных стандартов необходимо либо отразить в законодательстве и внести в Трудовой кодекс необходимые изменения, либо создать отдельный подзаконный акт – процедура крайне сложная, но выполнимая. Вместе с этим НСКС и новые профессиональные стандарты не взаимоувязаны с уже созданными в некоторых видах экономической деятельности государственными образовательными стандартами.

Пилотные проекты и отраслевые подходы к внедрению НСКС

В идеальном варианте разработка программы должна включать этапы исследования, за которыми следуют обсуждение и выработка концепции, экспериментирование и тестирование, внедрение и анализ. Однако соблюдение такой последовательности не всегда возможно. Например, сложно представить себе, как на практике провести апробацию комплексной НСКС. В проведенных предметных исследованиях показано, что внедрение НСКС представляет собой далеко не прямолинейный процесс, который находит отражение в других политических процессах и системах. Во многих случаях речь идет не о такой программе, которая разрабатывается, тестируется, реализуется и анализируется, а о такой, которая опирается на существующие программы в сфере квалификаций, регулирования занятий и профессий, учебных планов, функционирования и управления образовательными учреждениями, а также вносит в них изменения, сочетает или модифицирует их. Например, в Шотландии и Малайзии, несмотря на то что официальное введение НСКС в действие можно рассматривать в качестве отдельного мероприятия, эти системы настолько органично интегрированы в состав предшествовавших реформ образования, что их на деле нельзя обособить. В качестве характерных черт ситуации в Новой Зеландии и ЮАР были названы пересмотр и постоянные изменения. В Ботсване можно выделить определенный этап первичной разработки НСКС,

за которым последовал этап формирования потенциала национальных структур, затем этап внедрения, однако экспериментальная фаза как таковая отсутствовала, равно как и фаза формальной оценки.

В предметных исследованиях ничего не говорится о пилотном внедрении НСКС. Однако есть ряд стран, где процесс начинался с внедрения на уровне отраслей, и это можно рассматривать как пилотную фазу. Всем предметным исследованиям свойственна общая черта, которую мы рассмотрим ниже в восьмой главе: они приводят примеры успеха в конкретных отраслях экономики. Даже для новейших систем представляется очевидным, что отдельные отрасли более предрасположены к успеху по сравнению с другими. Например, в Литве на момент подготовки предметного исследования работодатели из строительной отрасли пытались привлечь квалифицированных работников и по этой причине повысили заработную плату, а также обещали провести курсы подготовки и повышать заработную плату в дальнейшем. Поэтому данный сектор рассматривается как сектор, в котором реформа квалификационных стандартов может оказаться весьма полезной.

В Турции делается серьезный упор на внедрение НСКС в отраслях, при этом указывается на высокую вероятность успеха в отдельных из них по причине наличия развитых, преданных своему делу, мощных отраслевых организаций. Расчет имеется на то, что успех станет фактором здоровой отраслевой конкуренции (поскольку те отрасли, которые ранее не принимали участия в работе Агентства по профессиональным квалификациям, начинают проявлять интерес к происходящим событиям). Кроме того, как ожидается, это будет способствовать росту осведомленности и приобретению знаний о системе квалификационных стандартов среди широких групп, тем самым косвенно обеспечивая распространение передового опыта.

В Турции одной из отраслей, где наиболее активно внедряется НСКС, является строительная отрасль. Предприятия этой отрасли были вовлечены в процесс с 1990-х годов в рамках первых проектов, финансировавшихся на средства доноров, и по-прежнему эффективно реализуют соответствующие инициативы. В данной отрасли есть спрос на качественно подготовленных, квалифицированных работников. Союз работодателей строительной промышленности Турции (INTES) в течение примерно одного года принимал участие в разработке профессиональных стандартов и выделял приоритетные профессии, опираясь преимущественно на данные анализа потребностей рынка труда (проводившегося посредством опроса), представленного его 125 членами. Это подкреплялось среднесрочными и долгосрочными инвестиционными планами правительства. Союз работодателей строительной промышленности Турции намеревается распространить свое участие на другие этапы процесса, включая тестирование, аттестацию и сертификацию, и в среднесрочной перспективе ставит перед собой задачу надлежащей сертификации одного миллиона человек в своей отрасли. Он ведет подготовку для аккредитации.

Организации, представляющие туристическую отрасль Турции, с начала 1990-х годов также принимают активное участие в инициативах, связанных с системой квалификационных стандартов и проводимых министерством культуры и туризма. В настоящее время данное министерство участвует в разработке профессиональных стандартов, проводимой совместно с Ассоциацией туристических отелей и инвесторов и Средиземноморской ассоциацией туристических отелей. Министерством было выделено 20 специалистов для проведения мероприятий в сфере квалификационных стандартов. Все они представляют индустрию туризма (и имеют соответствующий опыт), ранее принимали участие в разработке стандартов и обладают хорошими знаниями о процедуре внедрения. Во всех регионах и на уровне разных отраслевых сегментов, например, в сегменте гостиничных специальностей, проведены консультации, собрана информация в отелях разного класса, тщательно обработаны данные, полученные из всех регионов Турции в режиме обратной связи.

Бангладеш и Россия также придерживаются отраслевого подхода к внедрению НСКС. В Бангладеш выделено четыре подсектора ведущей отрасли промышленности и 13 профессий. Еще четыре отрасли предполагается охватить в рамках следующего проекта, который будет реализован при участии другого донора (Азиатский банк раз-

вития). Третий проект, финансируемый еще одним донором (Всемирный банк), окажет поддержку в подготовке специалистов с высшим образованием. В России в разных отраслях пытаются разработать системы, которые соответствуют 9 уровням, хотя им разрешено вводить и подуровни. Наибольшая активность наблюдается в новых (торговля цветами и ритуальные услуги) и стремительно развивающихся (общественное питание, информационные технологии, строительство) отраслях, а также в тех, где есть дефицит квалифицированной рабочей силы (самолетостроение, машиностроение, строительство, информационные технологии).

В широком контексте реформы профессионального образования в Тунисе были запущены пилотные проекты в 15 отраслях с целью повышения автономности учреждений профессионального образования и подготовки. Предполагается, что выводы, извлеченные из этих проектов, будут практически применены в отношении всей остальной системы профессионального образования и подготовки. В 2006 году запущен отраслевой классификатор профессий, в котором уровни квалификаций выражены в виде результатов подготовки. Первоначально каталоги занятий и компетенций были разработаны на основе анализа занятости.

Совокупность политических мер

Под совокупностью политических мер понимается ряд политических мер и институтов, которые нацелены на выполнение одних и тех же задач, или способствуют достижению взаимосвязанных целей, или укрепляют и дополняют друг друга. Вклад НСКС в выполнение поставленных задач во многом зависит от того, поддерживают ли политики такие широкие цели. В настоящем исследовании был поднят вопрос, должны ли быть выполнены те или иные необходимые условия, чтобы НСКС функционировали эффективно. Обзор литературы показал, что для общего понимания стандартов требуется наличие хорошо организованных сообществ профессионалов. Еще один вопрос – какие дополнительные политические меры необходимы.

В большинстве рассматриваемых в настоящем исследовании стран реализуется определенная совокупность политических мер. Например, НСКС Литвы является частью реализации модульной системы профессионального образования и подготовки и связана с внедрением Европейской системы перевода кредитов в высшем образовании. В Шри-Ланке для поддержания новых квалификационных стандартов в июне 2009 года был учрежден Университет профессиональной технологии (Univotec), но он не входит в традиционную университетскую систему и до сих пор не согласован с ней. В Малайзии смежные политические меры, такие как сбор на повышение уровня квалификации, хорошо работали в сочетании с подсистемой профессиональных знаний НСКС, что происходило, несмотря на сопротивление предприятий и недавнее снижение сбора с 1 до 0,5% в связи с экономическим кризисом. Полученные средства направляются на профессиональное обучение. Программа создания системы квалификационных стандартов в Чили (Chile Qualifies) имела широкие рамки и охватывала модернизацию школ, обучение технических преподавателей, исследования рынка труда, информационные системы и многое другое, в том числе и создание подразделения по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций. Программа ставила целью координировать широкий спектр проектов и планов, чему способствовало введение Системы профессионально-трудовых компетенций.

Однако предметные исследования не содержат четких данных о необходимых предварительных условиях внедрения НСКС или о необходимом более широком политическом контексте. Возможно, это обусловлено частично тем, что внедрение многих систем только начинается, или же тем, что опрошенным было трудно выделить причинные связи. Предметные исследования показывают, что понятие совокупности политических мер является весьма сложным в плане их реализации. Так, в Ботсване реализуется множество политических мер, направленных на реформирование системы профессионального образования и подготовки, а также на решение проблем молодежи, на стимулирование предпринимательства и предоставление займов для начала малого бизнеса, но ни одну из этих мер нельзя в полной мере назвать успешной. Аналогичная ситуация наблюдается в Чили, Система профессионально-трудовых компетенций создавалась не на пустом месте. Она была внедрена вместе с более широкими реформами,

которые также были нацелены на модернизацию программ подготовки для увеличения их гибкости и значимости за счет профессионально трудовых компетенций, а также на стимулирование спроса на обучение с учетом компетенций и сертификацию для поощрения инициативы и участия частного сектора в разработке и внедрении системы подготовки. Как представляется, задача сформулировать совокупность политических мер и выявить всех важных участников процесса оказалась весьма сложной.

Другие проблемы внедрения НСКС

Как уже многократно обсуждалось и сообщалось, в Шотландии, вероятно, наиболее последовательно внедрялся поэтапный подход, основанный на ряде предшествующих реформ. И наоборот, НСКС Новой Зеландии и ЮАР, а также английские НПКС представляли собой попытку порвать с прошлым и потому должны были внедряться как совершенно новые системы. Процесс внедрения НСКС в Литве описан в предметном исследовании как изначально проводимый под руководством представителей науки «открытый, основанный на обсуждении, постепенный процесс внедрения». В исследовании отмечается, что затем инициативу перехватили государственные чиновники. Взяв процесс под контроль, они заменили изначально насаждаемый сверху формальным подходом, который был дискредитирован необдуманными и поспешными действиями по внедрению, нацеленными на присоединение к ЕСКС до 2012 года. Однако, по-видимому, ни на одном из этапов заинтересованные стороны не внесли сколько-нибудь значительный вклад. Соотношение их сил существенно влияет на внедрение НСКС. Например, в Тунисе ведется постоянная полемика по вопросу о паритете между профессиональным или техническим образованием, с одной стороны, и школьным и высшим образованием, с другой. Такая полемика находит выражение в разногласиях между различными министерствами.

Модель Шри-Ланки интересна своей крайней централизованностью. Министерство финансов распределяет финансирование между структурами, исходя из выполнения ими требований национальной системы профессиональных квалификационных стандартов. Директива министерства профессионально-технического образования от 2005 года обязывает все находящиеся в его ведении центры профессиональной подготовки регистрироваться в местном органе профессионально-технического образования, что подразумевает аккредитацию в соответствии со стандартами НПКС и аттестацию всех студентов на присвоение НПКС. Помимо этого были предприняты шаги по разработке централизованного учебного плана и других вспомогательных материалов. Предполагается, что такой крайне централизованный подход обеспечит согласованность политических мер и механизмов внедрения НСКС, реагирующих на потребности развития промышленности и широкой социально-экономической сферы страны.

Турецкая модель, наоборот, строится на принципах добровольности. Однако допускается внедрение некоторых «обязательных» инициатив, например обязательной сертификации в соответствии с НСКС, что позволяет выиграть тендер в тех областях, где важны требования по охране труда и технике безопасности. Турецкая модель также основывается на существующих принципах профессиональных стандартов. Ряд проводимых реформ вступает в противоречие с целями внедрения НСКС. Например, в Литве Торгово-промышленная палата при содействии Европейского социального фонда закрепляет различные подходы к аттестации, тогда как в рамках НСКС предлагается устранить оценочную монополию.

Беспокойство может вызывать тот факт, что многие страны находятся в сильной зависимости от финансовой и технической помощи. Это особо отмечено в результатах предметных исследований по Бангладеш, Ботсване, Чили, Мексике и в некоторой степени относится к Шри-Ланке и России. Несомненно, многие страны нуждаются как в финансовых, так и в людских ресурсах в данной сфере, и никто из опрошенных не возражал против международного технического сотрудничества. Однако некоторые выразили обеспокоенность относительно устойчивости НСКС в долгосрочной перспективе, а также относительно того, хватит ли средств на поддержание создаваемых систем. Другой аспект, вызвавший обеспокоенность, заключается в том, что решения иногда принимаются исходя из норм других стран, без достаточного учета местного опыта, без совместного анализа проблем и поиска возможных решений.

Глава 8. Результаты внедрения НСКС

Вступительные замечания

В настоящем разделе излагаются и анализируются сведения о достижениях, проблемах и неудачах, отмеченных в предметных исследованиях. Каждый исследователь фиксировал свидетельства должностных лиц, заинтересованных сторон и ученых о результатах внедрения НСКС в соответствующей стране, а также изучал мнения заинтересованных сторон и участников этого процесса. Чтобы выявить возможные результаты, которые не были зафиксированы полномочными органами, перед исследователями была поставлена задача: определить, кто использует различные системы и для каких целей. Некоторые сведения получены из официальных заключений и оценок проектов, выполненных финансирующими агентствами. Существует вероятность, что наши исследователи обратили внимание не на все подтверждения успешного внедрения НСКС.

В большинстве предметных исследований отмечено, что еще слишком рано говорить о том, будут ли достигнуты цели, определенные для систем квалификационных стандартов. Тем не менее можно провести некоторый анализ пяти самых ранних НСКС (НПКС в Англии и системы квалификационных стандартов в Шотландии, Новой Зеландии, Австралии и ЮАР). НСКС Ботсваны и Маврикия также были внедрены достаточно давно, и уже есть некоторые результаты. Хотя НСКС Малайзии является новой комплексной национальной системой, она основывается на существующих системах и, соответственно, уже в некоторой степени реализована. Системы профессионально-трудовых компетенций в Мексике и Чили также уже разрабатываются, что позволяет провести анализ результатов и достижений.

Из всех рассматриваемых стран лишь ЮАР предприняла попытку официально оценить результаты внедрения НСКС. Однако оценка была признана недействительной, и в настоящее время разрабатывается план проведения нового исследования. В Шотландии действуют методики оценки национальной НСКС, оценка проводится и в Мексике. Как было отмечено в шестой главе, ни одно из предметных исследований не выявило наличие стратегий оценки результатов внедрения системы, хотя и существуют определенные стратегии мониторинга и оценки некоторых аспектов НСКС. В большинстве случаев полномочные органы стран изначально не имели точных показателей и не проводили предпроектного исследования, относительно которого можно было бы затем выполнять оценку. Практически нигде нет четкой и доступной модели, в которой были бы оценены преимущества и недостатки НСКС, чтобы ее могли использовать для изучения специалисты и разработчики политики внутри страны или в других странах, даже в тех, где НСКС внедряются длительное время.

Очевидно, что оценивать результаты реализации любых политических мер весьма сложно. Как уже было отмечено ранее, с НСКС связываются достижение целей масштабного реформирования систем образования и подготовки. Определить степень воздействия НСКС на функционирование этих систем, может быть, трудно, потому что под влиянием НСКС меняются сами принципы и категории оценки. Спорным является и само понятие успеха. В некоторых предметных исследованиях было заявлено об успехах, тогда как анализ показал, что их нельзя в полной мере считать таковыми. Так же сложно с уверенностью утверждать, являются ли изменения в нужном направлении следствием внедрения НСКС или они обусловлены другими политическими мерами или организационными реформами. Например, в предметном исследовании Шотландии отмечается, что многое из того, что воспринимается как достижения шотландской НСКС, можно отнести не к самой системе, а к ряду предшествующих реформ и подсистем. Утверждается, что дополнительная ценность достигнута благодаря объединению различных элементов в единую систему. Таким образом, при изучении опыта Шотландии необходимо рассматривать и результаты ряда реформ, которые предшествовали внедрению НСКС. Процесс оценки усложняется и тем, что для некоторых систем определены очень высокие и далеко идущие цели, тогда как сами системы носят узкий и формальный характер.

Тем не менее по-прежнему делаются серьезные заявления о целях НСКС. Если разработчики политических мер хотят извлечь уроки из опыта внедрения систем ква-

лификационных стандартов в других странах, им необходимо иметь некое представление о том, были ли достигнуты поставленные цели и каким образом. Как уже было сказано в третьей главе, в которой рассмотрена методика, настоящее исследование не предусматривает единого набора показателей для подтверждения результатов. Оно не содержит категоричных заявлений о достоинствах и недостатках. Вместе с тем, если очевидных признаков успеха мало и компетентные органы не способны подтвердить положительные результаты, это, скорее всего, свидетельствует о том, что достижений в данной сфере немного. В некоторых случаях четко видны проблемы, когда, например, квалификации не применяются или государственные органы инициируют пересмотр политики, будучи неудовлетворенными самой политикой или ее реализацией. Иногда отмечается весьма критическое отношение со стороны исследователей и заинтересованных сторон. Ниже рассматриваются **достижения и проблемы**, связанные с реализацией целей НСКС, изложенных в пятой главе.

Повышение информационного взаимодействия между системами квалификационных стандартов

Как уже было сказано в пятой главе, основной целью введения НСКС является создание единой общенациональной системы квалификационных стандартов, которая делает квалификационные уровни в данной стране (или в подотрасли образования) понятными, устраняет дублирование и частичное совпадение квалификационных стандартов, при этом обеспечивая удовлетворение всех потребностей обучения. Большинство изученных стран, хотя и не все, демонстрируют некоторые успехи в данной сфере. Разработка единой общенациональной системы квалификационных стандартов не завершена: постоянно вносятся изменения, пересматриваются принимаемые меры.

Шотландскую систему можно считать наиболее успешной с точки зрения понимания системы квалификационных стандартов. В предметном исследовании шотландская система характеризуется как популярная в образовательном сообществе и способствующая выработке «общего языка». Не ясно, как была измерена степень такой поддержки, однако данное утверждение не в Шотландии вызывает серьезных возражений в отличие от других стран. Хотя множество положительных моментов, по крайней мере частично, обусловлено предшествующими реформами, в предметном исследовании утверждается, что ряд существующих функций появился только после объединения различных систем в единую НСКС. На Маврикии наблюдаются успехи в части прояснения перечня квалификаций: связи между квалификациями стали более точными. В исследовании по Австралии отмечена роль НСКС в учете новых квалификационных стандартов и сделан вывод о том, что объединение различных систем образования способно улучшить связи между ними и выявить соответствующие проблемы. Австралийская СКС способствовала созданию национальных квалификационных стандартов профессионального образования и подготовки, которые заменили восемь существовавших ранее разрозненных и несопоставимых территориальных систем. Споры относительно самих квалификаций будут более подробно рассмотрены в следующем разделе.

В некоторых странах возникли проблемы, связанные с попыткой создания единой общенациональной системы квалификационных стандартов. Степень сложности таких проблем зависит от недостатков самой системы, а также от способов разработки концепции для модели, ориентированной на результаты. Системы ЮАР и Новой Зеландии не стали общенациональными и потребовали значительной переработки. Система ЮАР была полностью изменена, а вместе с ней и все соответствующие механизмы определения стандартов, текущего контроля и поддержания качества. Система Новой Зеландии также претерпела значительные изменения, однако исходная модель сохранилась и стала частью более обширного реестра, который представляет собой перечень признанных в стране квалификаций. В обеих странах отказались от единой модели для всей системы образования и подготовки и перешли к модели, в которой предусмотрены различия по секторам образования и подготовки. Система Ботсваны, по-видимому, также не получила общенационального признания. Несмотря на то что она реализуется в рамках государственной политики, государственные профессиональные училища, не говоря уже о других учебных заведениях, не используют ее. Аналогичная ситуация

наблюдается и на Маврикии в отношении новых квалификационных стандартов, ориентированных на результаты, которые предназначались для сектора профессионального образования и подготовки.

Повышение прозрачности отдельных квалификационных стандартов посредством детализации результатов обучения

Как было указано в шестой главе, в большинстве стран основным механизмом обеспечения прозрачности является определение результатов обучения или компетенций, а также выработка дескрипторов уровней. Во всех странах были созданы официальные системы уровней, а в большинстве – разработаны дескрипторы уровней, на которые возлагаются большие надежды. Выявлено мало конкретных подтверждений того, что дескрипторы уровней применяются для принятия решений о положении квалификационных стандартов в системе или о переводе кредитов, хотя в Шотландии дескрипторы действительно играют некоторую роль при планировании и переработке курсов, переводе кредитов и перекрестных ссылок. В ЮАР, напротив, некоторые деятели образования заявляют, что не пользуются дескрипторами уровней. Вероятно, если бы было явное свидетельство успешного применения дескрипторов уровней, исследователи обнаружили бы его или оно попало бы в их поле зрения, учитывая то, что дескрипторы уровней характеризуются как весьма важный элемент большинства исследуемых систем, а также то, что исследователи брали интервью у должностных лиц, занимающихся вопросами квалификации, и тщательно анализировали их отчеты и оценки.

В предметном исследовании Австралии сделан вывод, что работодатели и основные отраслевые профсоюзы решительно поддерживают разработку наборов учебных материалов для профессиональной подготовки, в то время как преподаватели и представители некоторых учебных заведений занимают более сдержанную позицию. В национальном обзоре наборов учебных материалов для профессиональной подготовки за 2004 год выдвигается идея «нового консенсуса» как способа достижения согласия по вопросу квалификационных стандартов профессионального образования и подготовки. Согласно отчету промышленность Малайзии относительно удовлетворена практическими квалификациями, ориентированными на результаты, хотя вследствие низкого уровня и недостаточности теоретических знаний квалификации не обеспечивают людям значительных возможностей в продвижении по образовательной лестнице. В предметном исследовании отмечен интересный факт: для практических квалификаций используются Образцы региональных стандартов компетенции (Regional Model of Competency Standards) Международной организации труда, а не система квалификационных стандартов Малайзии, которая, как считают, не внесла значительного вклада в сектор профессиональных знаний.

Несмотря на то что результаты обучения и стандартные компетенции вводятся специально для обеспечения большей прозрачности квалификационных стандартов, в некоторых странах наблюдается обратный эффект. Во многих странах внедрение подходов, ориентированных на результаты или компетенции, повлекло за собой принятие сложных и детализированных правил и спецификаций. Попытки обеспечения прозрачности системы в ЮАР привели к появлению огромного количества спецификаций, что сделало стандарты очень узкими и чрезмерно детализированными, а следовательно, непрозрачными. Сложно утверждать, что реестры квалификаций, созданные в ЮАР и Новой Зеландии, обеспечили прозрачность – в обоих перечисляется огромное количество квалификационных стандартов. Например, в ЮАР 7 960 зарегистрированных квалификационных стандартов, а также 10 582 стандартные единицы (дополнительные квалификации). Аналогичным образом попытки в Англии обеспечить прозрачность посредством НПКС привели к появлению чрезмерно детализированных и узких квалификационных стандартов. Сходная ситуация наблюдается в Ботсване, где стандартные единицы сложны для понимания. Шри-Ланка намерена разработать ряд документов в дополнение к стандартным компетенциям, в том числе учебные планы с описанием результатов обучения.

Ниже мы детально рассмотрим перечисленные вопросы применительно к целям повышения прозрачности.

Уменьшение несоответствия между системой образования и рынком труда

В целом при проведении предметных исследований не удалось выявить подтверждений того, что после внедрения НСКС работодателям стало проще использовать квалификации. Опрошенные представители квалификационных органов, правительственных учреждений и отраслевых организаций не имеют четкого подтверждения, оценок, исследований и даже твердого мнения относительно того, достигнуты ли в этой сфере положительные результаты.

Как уже было сказано, во многих странах рассчитывали на то, что, если промышленность участвует в разработке квалификационных стандартов, стандарты или результаты станут более актуальными, большее количество учащихся получают хорошую работу, а промышленность – необходимых специалистов. В большинстве стран наблюдается некоторый рост участия работодателей в процессе выработки квалификационных стандартов и определения важных знаний и навыков. Во всех странах участие работодателей в процессах определения необходимых навыков и формулировании результатов и квалификационных стандартов осуществляется по-разному, в одних сферах положительных результатов больше, чем в других. В седьмой главе, помимо прочего, обсуждаются данные о том, что в некоторых странах квалификации и стандартные единицы (стандартные компетенции) разработаны при участии промышленности, однако они не применяются. Имеется в виду, что учебные заведения не разработали для них программы обучения, ни один учащийся не аттестован в соответствии с ними и никому не была присвоена квалификация. Невостребованные квалификации и стандартные единицы остаются лишь описанием в официальной системе.

Хотя квалификационные органы некоторых стран заявили о новых квалификациях как о достижении, трудно понять, как разработка квалификационных стандартов, которые не применяются, может считаться достижением. Исследования английских НПКС, а также НСКС ЮАР показывают, что работодатели отдают предпочтение старым квалификациям, даже если в разработке новых участвовали представители промышленности. Кажется, что даже в тех случаях, когда существует недовольство старыми квалификациями, их предпочитают новым, разработанным квалификационными органами, но не зарекомендовавшим себя на практике. Исходя из систем занятости, в исследовании по Мексике утверждается, что новые сертификаты в основном не признаны на рынке труда, поэтому они не действуют и низко ценятся. Как в производственном, так и в социальном секторе скорее доверяют сертификатам, выданным Секретариатом государственного образования, а не сертификатам нового Национального совета по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций, и это несмотря на то, что представители промышленности принимали участие в создании данного совета. Для поощрения крупномасштабного процесса оценки и сертификации работников были введены новые правила, позволяющие Секретариату государственного образования заверять сертификаты компетентности. В Шри-Ланке новые квалификации также заявлены как достижение. Сейчас в стране существует около 90 профессиональных стандартов, тогда как раньше их было 25. К настоящему моменту на основании этих стандартов присвоено порядка 10 тысяч квалификаций, и еще слишком рано говорить о том, возникнет ли проблема с неиспользуемыми квалификациями, хотя компетентные органы уверены, что не возникнет.

Во всех странах существуют лишь незначительные подтверждения того, что система квалификационных стандартов улучшила соотношение предложения и спроса между образовательными учреждениями и рынком труда, что она повысила квалификационный уровень работников или привела к получению учащимися нужных навыков и знаний. В исследовании по Австралии говорится, что взаимосвязь между квалификациями и занятостью весьма условная, исключение составляют регламентированные специальности (например, в электротехнической отрасли или в системе сестринского обслуживания), где наблюдается более точное соответствие. Решению проблемы могут способствовать некоторые ограниченные (мелкомасштабные) достижения в области сертификации предыдущего или неформального обучения. Сотрудник Конфедерации торговли, промышленности и людских ресурсов Ботсваны утверждает, что конфеде-

рация сталкивается с трудностями при распространении идеи стандартных единиц в сфере промышленности, потому что лишь незначительное число работодателей считает стандарты удобными для применения на практике. В Мексике, несмотря на многочисленные изменения и переработки, стандарты по-прежнему не являются прозрачными и имеют различные толкования.

Изложенное выше не означает, что достижений или движения вперед совсем нет. Шотландская система используется в некоторых профессиональных сферах, таких как медицинское обслуживание и банковское дело, например для освобождения от применения квалификационных требований. В предметном исследовании Шотландии говорится, что шотландская система подготовки кадров (Careers Scotland) в некоторой степени использовала в своей работе систему квалификационных стандартов. Кроме того, работодатели и профессиональные организации применяли данную систему при подборе кадров, планировании и организации программ профессиональной подготовки. Но в целом к настоящему моменту было предпринято мало действий и они в основном были направлены на удовлетворение конкретных потребностей. Аналогичным образом система применялась в сфере образования для взрослых и в нишевых сферах образования. В исследовании по Ботсване говорится, что один работодатель участвовал в разработке конкретной спецификации для своих рабочих мест, проводимой Управлением профессиональной подготовки Ботсваны, и остался доволен тем, что учащиеся знали и могли делать после прохождения программы подготовки и получения квалификации. В исследовании по Шри-Ланке отмечается, что аттестацию в соответствии с новыми стандартами и согласование с уровнями заработной платы провело лишь незначительное число работодателей.

Что касается английских НПКС, а также системы компетенций Мексики, новые квалификации были применены в некоторых секторах. Эти успехи основаны на жестких принципах развития людских ресурсов, действующих на рабочем месте, или, как в одном из случаев в Англии, на решительной деятельности профессиональных организаций, которые участвовали в разработке квалификационных стандартов и проводили аттестацию по итогам экзаменов. Однако эти достижения не были выражены в количественной форме. Как уже отмечалось, одна компания из Ботсваны выразила мнение об эффективности полученных квалификаций, а небольшое число работодателей Шри-Ланки отметили целесообразность проведения аттестации в соответствии со стандартными компетенциями. Однако тот факт, что Конфедерация торговли, промышленности и людских ресурсов Ботсваны, не получив аккредитацию при Управлении профессиональной подготовки Ботсваны, продолжает предлагать курсы своим участникам, является отрицательным признаком. Помимо этого, многие стандартные единицы Ботсваны носят общий характер (работа с компьютером и знания о ВИЧ/СПИД) и не имеют конкретного применения. Опрошенные представители работодателей выразили мнение об их неэффективности, а представители министерства труда Ботсваны утверждали, что нет оснований утверждать, что инвестиции в основополагающие навыки (например, компьютерную грамотность) помогают людям в поиске работы или снижают уровень бедности. Аналогичная ситуация наблюдается в Мексике. «Компьютерное оформление документов» является самой популярной стандартной компетенцией, за которой следуют «Консультирование по вопросам ипотечного кредитования», «Уход за детьми в детских учреждениях», «Проведение очных курсов обучения», «Подготовка и проведение курсов обучения». Определение фактической или возможной роли таких общих навыков при устройстве на работу не входит в рамки настоящего исследования. Данный пример приведен потому, что жители Ботсваны считают квалификации, присваиваемые согласно НСКС, не имеющими ценности на рынке труда. Кроме того, если целью НСКС и систем компетенций является улучшение связей между системой образования и подготовки и рынками труда, беспокойство вызывает тот факт, что стандартные компетенции или стандартные единицы, связанные с требованиями рабочих мест, не применяются, а используются более узкие.

Во многих странах лица, ответственные за формирование политики, утверждают: как только представители промышленности поймут ценность подхода с учетом компетенций, они начнут принимать активное участие в процессе. Однако исследования показывают, что отношение работодателей к системам отличается от ожиданий либо

предположений разработчиков политики. Например, к 2002 году 45% работодателей Новой Зеландии не входили в Организацию отраслевой подготовки – систему, предназначенную для проведения подготовки в различных секторах экономики. Это было обусловлено тем, что многие работодатели не верили, что Организация отраслевой подготовки удовлетворяет их потребности, а также тем, что работодатели больше доверяли университетской системе квалификационных стандартов (то есть работодатели доверяли формальной системе образования, а не новым квалификациям, несмотря на то что эти квалификации были якобы разработаны в интересах промышленности). Во многих случаях представители промышленности не желали участвовать в программах подготовки, реализация которых могла привести к требованию повышения заработной платы. В исследовании по Новой Зеландии отмечается, что повышение уровня навыков малоквалифицированных работников не входит в рамки конкурентной стратегии многих фирм и во многих сферах рынка труда высококвалифицированные работники не требуются. Эта проблема, вероятно, актуальна для всех пяти стран, которые начали внедрять системы квалификационных стандартов раньше других. Многие компании Малайзии, особенно небольшие, предпочитают нанимать квалифицированных работников и привлекать сторонние организации для проведения обучения, а не организовывать его собственными силами. Также отмечается низкая востребованность рабочей силы. Возможность пройти подготовку в финансируемых государством центрах, включая центры для уволенных рабочих, была встречена с весьма сдержанным энтузиазмом.

Есть некоторые подтверждения противоречивого отношения в сфере промышленности к системам, разработанным в ее интересах (что, естественно, во всех странах проявляется по-разному). Такая ситуация наблюдается даже в тех случаях, когда представители промышленности принимали активное участие в процессе разработки. Например, в предметном исследовании Австралии упоминается научный обзор, в котором говорится, что, в то время как работодатели, применяющие систему профессионального образования и подготовки, заявляют о своей удовлетворенности результатами, некоторые работодатели, особенно это относится к мелким и средним предприятиям, считают систему слишком сложной. В исследовании по Австралии приводится научный обзор, свидетельствующий о том, что работодатели и представители сектора профессионального образования и подготовки оценивают квалификации по-разному. Из этого следует, что разработчики квалификационных стандартов «не знают потребностей промышленности».

Проблема сложности и узости квалификационных стандартов была упомянута ранее в связи с недостаточной прозрачностью НСКС. Однако это связано также и с проблемой качества, как в Ботсване, Англии и ЮАР. Новые квалификации оказались разобщенными и сосредоточенными на очень ограниченных навыках. В предметном исследовании Австралии говорится, что некоторые ученые считают, что это также относится и к Австралии. Как в Мексике, так и в ЮАР отмечается повторение ситуации, когда совершенно разные уровни качества и стандартов основываются на одних и тех же результатах. Разумеется, различные уровни качества – это не новая проблема, и она не имеет простого решения. Однако этот вопрос упомянут в связи с тем, что многие страны надеются на решение этой проблемы с помощью четкой детализации результатов или компетенций.

Накопление и перевод кредитов

Более значительные успехи наблюдаются в плане установления связей между учебными заведениями, хотя высказываются мнения, что в некоторых странах системы квалификационных стандартов фактически снизили мобильность учащихся. В странах, где отмечаются успехи, системы квалификационных стандартов в некоторой степени способствуют улучшению связей, хотя и не заменяют системы сотрудничества между институтами. И здесь вновь в предметном исследовании Шотландии говорится о некоторых успехах. НСКС характеризуется как система, которая создала общенациональный язык, обеспечивающий возможности поступления, перевода и продвижения, и которая, вероятно, укрепляет действующие системы или упрощает их использование. В исследовании говорится, что НСКС имеет отношение к позитивным изменениям, связанным с этими возможностями (хотя и не обязательно является основным причинным механизмом указанных изменений). Система обеспечила механизм для со-

здания новых связей между тремя основными подсистемами, хотя нет четких данных относительно того, насколько широко этот механизм применяется.

Австралийская система в некотором смысле создала основы для установления связей между секторами и используется как база для соглашений о переводе кредитов. Однако в предметном исследовании Австралии высказывается мнение, что система квалификационных стандартов нарушила границы между секторами. Это происходит потому, что квалификационные стандарты в сфере профессионального образования и подготовки определяются на основании результата, исходя из обучения с учетом компетенций, тогда как квалификации высшего образования основываются на академических требованиях, установленных на базе общего понимания учебных планов, процессов обучения, оценки и результатов. Правительство обеспокоено ограниченными успехами в отношении установления связей и перевода кредитов и намерено внести изменения в австралийскую систему квалификационных стандартов. В Ботсване система квалификационных стандартов предусмотрена только для профессионального образования и подготовки, что делает данную сферу еще более изолированной. Аналогичная ситуация наблюдается в России. Несмотря на то что НСКС находится только на стадии разработки, обеспокоенность вызывает предположение о возможном росте несоответствия между квалификациями, действующими в рамках НСКС (в основном в сфере профессионального образования и подготовки) и вне данной системы (среднее и высшее образование).

Система квалификационных стандартов Малайзии не способствует созданию или упрощению связей между квалификациями. Она обеспечивает только 30% перевода кредитов между квалификациями, а подсистемы профессиональных знаний вообще не предусматривают перевода кредитов в области практических квалификаций. Опрошенные представители учебных заведений утверждают, что существенное различие систем образования делает перевод кредитов невозможным, что также усложняется различными уровнями подготовки учащихся. Окончательное решение о переводе кредитов принимается на уровне институтов, а перевод кредитов между сектором практического обучения и двумя другими секторами незначителен.

Исследования (в частности, по Шотландии и Австралии) показывают, что взаимодействие и соглашения между учреждениями, а также выстроенные со временем отношения доверия являются важными факторами, обеспечивающими перемещение студентов между учебными заведениями как в рамках одного сектора образования (например, из одного высшего учебного заведения в другое), так и между секторами (например, из учебного заведения профобразования в высшее учебное заведение). Несмотря на то что системы квалификационных стандартов могут сыграть определенную роль в выработке общего языка и официальном оформлении таких взаимоотношений, они не способны заменить климат доверия.

Признание предыдущего обучения

В большинстве изученных стран найдены незначительные подтверждения признания существующих навыков, знаний и способностей рабочих или потенциальных рабочих. В предметном исследовании Шотландии говорится о том, что НСКС в некоторой степени используется для признания предыдущего обучения, но количественных подтверждений этому нет. В исследованиях по Австралии и ЮАР представлены сведения о сертификатах, выданных за предыдущее обучение. В Шри-Ланке было выдано 1 950 таких сертификатов, а в Чили и Мексике некоторым работникам и потенциальным работникам присвоены квалификации на основании признания предыдущего обучения. Представители организаций работников в Чили, принявшие участие в экспериментальных проверках, положительно отзываются о таком опыте и говорят, что работники гордятся полученными сертификатами. Аттестация проводилась экспертами на рабочих местах без участия учебных заведений. Технические проблемы, связанные с правовым статусом Системы профессионально-трудовых компетенций, заключаются в том, что учебные заведения не всегда признают такие сертификаты. В Мексике барьером на пути признания предыдущего обучения считается стоимость аттестации, потому что потребность в ней, как правило, испытывают неимущие граждане. В Чили, несмотря на то что работники прошли аттестацию, существуют сложности, связанные с признанием полученных сертификатов.

В Ботсване были разработаны стандарты для исполнителей национальных танцев, проведена аттестация группы таких танцоров, которую они успешно прошли, и им выданы сертификаты. Однако непонятно, какое преимущество дает такая аттестация танцорам, которые и раньше работали исполнителями национальных танцев, а получив сертификаты, по-прежнему не имеют возможности участвовать в тех или иных программах подготовки или обучения. Кроме того, этот проект проводился по инициативе и при финансовой поддержке правительства и имел весьма ограниченные масштабы.

В Малайзии большое внимание уделяется признанию предыдущего образования для получения возможности участвовать в программах образования и подготовки, а не для сертификации в других целях. Хотя на уровне риторики и политических деклараций подчеркивается важность признания предыдущего обучения, реальных стратегий или организационных систем мало. В Тунисе разработана методика оценки предыдущего опыта и создана группа по ее внедрению, в которую вошли инструкторы, эксперты и специалисты. В России, несмотря на то что в теории большой акцент делается на присвоении квалификаций на основе признания предыдущего обучения, системы квалификационных стандартов, разработанные для секторов, до сих пор опираются на квалификации формального образования, а предложенная НСКС также подчеркивает важность формального обучения и подготовки: предусмотрена таблица связей между квалификационными и образовательными уровнями. Наличие такого документа можно объяснить важностью формального образования для россиян. Согласно российскому закону «Об образовании» учащийся может получить государственный сертификат или диплом, подтверждающий его (ее) квалификацию, только после получения формального образования.

В Литве обеспокоены отсутствием компетентных профессиональных организаций и заинтересованных сторон, которые способны проводить аттестацию и выдавать сертификаты, подтверждающие определенные компетенции, а также отсутствием квалификационных стандартов по оценке и подтверждению знаний и навыков, полученных в сфере неформального образования.

Доступ к другим секторам образования и подготовки

В предметном исследовании Шотландии говорится, что Шотландская система кредитов и квалификационных стандартов ассоциируется с достижениями в отношении возможности поступления. Помимо этого, в исследованиях представлены некоторые косвенные подтверждения того, что НСКС позволяют расширить возможности доступа к другим секторам образования, поскольку есть сведения о присуждении квалификаций на основании признания предыдущего обучения, что было отмечено ранее. В исследовании по Литве говорится, что НСКС не обеспечивает решения одной из насущных проблем доступа к другим секторам образования и подготовки, которая заключается в том, что выпускники высших профессиональных учебных заведений должны пройти дополнительные курсы обучения, прежде чем они смогут поступить на магистерские программы.

Системы квалификационных стандартов могут играть четкую роль там, где предусмотрены правовые нормы в отношении очевидно неразумных квалификаций, которые препятствуют получению дальнейшего образования, несмотря на возможные доказательства того, что учащиеся имеют необходимые навыки и знания. Во многих предметных исследованиях отмечен тот факт, что учащиеся технических и профессиональных учебных заведений часто не могут перейти в высшее учебное заведение. Однако в исследованиях не удалось определить, связана ли данная проблема с произвольными квалификационными требованиями, что можно решить посредством введения системы, или с характером и качеством программы профессиональных учебных заведений, что решить гораздо сложнее. Исследователям также не удалось найти конкретных подтверждений того, что такие проблемы были решены. В Шри-Ланке данную проблему попытались решить за счет создания нового университета специально для технического образования.

Учитывая, что основными проблемами, препятствующими доступу к другим секторам образования и подготовки, является плата за образование, введенная в большинстве стран, и низкий уровень начального образования, непонятно, как квалификации смогут сыграть решающую роль в этой сфере. Если говорить о плате, то в Чили, например, студенты технических учебных заведений вплоть до самого последнего времени получали

незначительную поддержку со стороны государства и даже в настоящее время выдаваемые им учебные гранты меньше сумм, которые получают студенты высших учебных заведений. Это в свою очередь приводит к недостаточному финансированию институтов, снижает для малообеспеченной молодежи возможности получения специального образования и выхода на рынок труда, а также создает преграды тем, кто хочет получить технические специальности. Помимо платы, непреодолимой проблемой могут стать временные потери, связанные с невозможностью работать, что, в частности, отмечается на Маврикии. В отношении низкого уровня начального образования в предметных исследованиях говорится о двух проблемах: либо учащимся не хватает элементарных знаний и потому они стремятся поступить на программы профессиональной подготовки, либо выпускникам специальных учебных заведений не хватает базы знаний, необходимой для продолжения образования и подготовки. В Бангладеш разработчики НСКС в качестве решения предложили создать квалификации более низких уровней, которые называются «предпрофессиональными». Однако до сих пор непонятно, кто разработает программы обучения для получения таких квалификаций и кто будет их присваивать.

Системы контроля качества и новые механизмы регулирования, оценки и сертификации

Австралия и Новая Зеландия преуспели в своем стремлении создать ориентированные на рынок, основывающиеся на конкуренции системы профессионального образования и подготовки. Новозеландская система аккредитации, созданная на основании квалификационной модели, ориентированной на результат, рассматривается как достижение в том плане, что она способствует появлению новых учебных программ. Важно отметить, что Австралия и Новая Зеландия – это богатые страны с большим опытом и высокоразвитой системой профессиональной подготовки. Также необходимо отметить, что в Австралии, где действует в целом ориентированная на рынок система образования, около 75 % всех студентов по-прежнему обучаются в государственных колледжах, на которые приходится 84 % учебных программ. Предметные исследования не дают ответа на вопрос, является ли появление более качественных, эффективных и соразмерных программ профессионального образования и подготовки безусловным следствием создания рыночной, основанной на конкуренции системы. Этот вопрос вызывает некоторые споры в указанных странах. В настоящий момент в Австралии очевидны проблемы, в частности в связи с ее ролью на рынке образовательных услуг иностранным студентам, и правительство ищет способы ужесточения мер регулирования и контроля качества. В Малайзии, наоборот, судя по всему, уже выполняются поставленные задачи по расширению регламентации хорошо выстроенной рыночной системы.

Другие страны столкнулись с большими трудностями. Опыт Ботсваны, Маврикия и ЮАР показывает, что децентрализация, которую страны пытались обеспечить за счет разработки квалификационных стандартов, ориентированных на результат, является рискованным путем и при слабых институтах с разным уровнем качества сложно опираться на модель аккредитации. В предметном исследовании ЮАР утверждается, что, несмотря на важность процессов регистрации и аккредитации, они обеспечивают дорогостоящие, трудоемкие, низкоэффективные (при отсутствии сильных учебных заведений) и более традиционные пути достижения качества, например единые программы и системы оценок (вне университетской системы). Более серьезной проблемой в ЮАР является элементарная нехватка образовательных программ во многих сферах. Хотя надежды возлагались на то, что учебные программы появятся, как только будут разработаны квалификации, во многих случаях этого не произошло и образование по-прежнему основывается главным образом на существующих учреждениях. На Маврикии система аккредитации рассматривается как необоснованный барьер: сегодня все курсы обучения должны получать аккредитацию, то есть учебное заведение, планирующее разработать даже краткий специализированный курс, должно пройти все процессы аккредитации, что занимает определенное время, хотя разрешение практически всегда выдается.

В Турции, несмотря на доверие к новым системам, наблюдается некоторая обеспокоенность в связи с отсутствием в настоящее время институтов, аккредитованных для выполнения основных задач, тогда как новая система находится в сильной зависимости от аккредитации. Помимо этого, обеспокоенность вызывает недостаточная

компетентность институтов аккредитации, а также возможная нехватка ресурсов для рассмотрения заявок учреждений и организаций. Имеется озабоченность и в связи с возможным нежеланием институтов проходить аккредитацию на проведение аттестации и сертификации в связи с тем, что прибыль от такой деятельности может не покрывать расходов на нее.

Попытки создания систем контроля качества и аккредитации в ЮАР и Чили привели к появлению сложных систем управления, которые подчас противоречат существующим системам. Это было отмечено в качестве причины для беспокойства в России. Другая сложность такого подхода, наблюдаемая в ЮАР и Мексике, заключается в следующем: учреждения и отдельные лица должны были проходить сертификацию на звание экспертов, присваивающих квалификации, однако их компетенцию оценивали институты и лица, которые сами еще не были признаны компетентными или не получили аккредитацию на выполнение таких функций. В обеих странах считают, что системы аккредитации подвержены бюрократизации и фактически не влияют на качество образования. В предметных исследованиях более ранних систем говорится о несостоятельности ожиданий того, что новые институты смогут заниматься аттестацией и сертификацией.

Реформирование услуг образования и подготовки

НСКС Шотландии обеспечивает большую гибкость системы образования, потому что система квалификационных стандартов разрабатывалась на основании предшествующих реформ, направленных на повышение гибкости за счет модульного принципа построения. Тем не менее существует некоторое несоответствие между гибкостью, которую обеспечивает модульная система, и жесткостью, создаваемой большим количеством применяемых стандартов и средств контроля. В странах, где были предприняты попытки использовать стандартные единицы или стандартные компетенции для обеспечения гибкости, наблюдаются неоднозначные результаты. Австралийская система характеризуется некоторыми успехами, но при этом и множеством сложностей и вызывает массу споров. Стандартные единицы Ботсваны и ЮАР рассматриваются как не способствующие обеспечению гибкости. Работодатель из Ботсваны утверждал, что процессы на рабочем месте меняются гораздо чаще, чем возможна адаптация формальных стандартов. В ЮАР стандартные единицы превратились в жесткие требования, которые усложняют процесс предоставления образовательных услуг.

Равный статус квалификаций на базе ПТОП и на базе обучения на рабочих местах

Ни одно предметное исследование не содержит конкретных подтверждений значительного повышения статуса профессионально-технических квалификаций после внедрения НСКС. Возможно, что статус повысился, а подтверждения не были зафиксированы или обнаружены. Статус – это вопрос восприятия, и естественно, исследовать его сложно. Однако если бы произошли такие изменения, как приток учащихся в программы, которым ранее отдавалось меньше предпочтения, то их, вероятно, заметили бы.

Увеличение финансирования профессионально-технического образования и подготовки (ПТОП) частным сектором

Во многих странах высказывается идея, что создание НСКС способно стимулировать промышленность участвовать в покрытии затрат сферы ПТОП. В странах, где НСКС были внедрены раньше, существует мало подтверждений, что это произошло. Практически во всех странах проблемы и слабость ПТОП связаны с постоянным дефицитом финансирования, в некоторых странах эта тенденция сохраняется. Например, в Малайзии акцент делается на высшем образовании и профессиональной подготовке, несмотря на то что 80% рабочей силы – это малоквалифицированные работники. Акцент делается на изменении форм финансирования и ответственности (и во многих случаях на достижение больших результатов малыми средствами), а не на увеличении финансирования данной системы, хотя финансирующие организации выделяют средства на проведение реформ системы. Есть данные, что в Бангладеш, Чили, Шри-Ланке и Тунисе новые государственные средства могут быть направлены на развитие ПТОП.

Международное признание квалификаций и мобильность рабочей силы

Предметные исследования не содержат явного подтверждения роста международного признания квалификаций или мобильности рабочей силы вследствие наличия системы квалификационных стандартов. Это не означает, что таких подтверждений не существует, а говорит лишь о том, что опрошенные должностные лица, а также включенные в настоящий отчет официальные документы и материалы исследований их не содержат. Критические читатели предыдущих вариантов настоящего отчета были удивлены этим и предположили, что в Австралии и Новой Зеландии должны быть благоприятные подтверждения. Однако авторы предметных исследований этих стран не смогли их обнаружить, несмотря на дополнительные запросы и повторные попытки. Шотландская система корректируется в соответствии с Европейской системой квалификационных стандартов, а системы других стран Европы непосредственно основываются на ней. Позволит ли это повысить мобильность и признание квалификаций – увидим. Некоторые из опрошенных экспертов в Литве выразили обеспокоенность тем, что если НСКС обеспечит повышение мобильности, то это, вероятно, будет иметь негативные последствия для страны, потому что мобильность может угрожать сохранению национальной и этнической самобытности Литвы, ее экономическому развитию, так как обеспечит приток квалифицированных работников, тем самым подрывая трудовые ресурсы страны. Однако представитель профсоюзов высказал совершенно противоположное мнение, утверждая, что рост мобильности (благодаря национальной или европейской системе квалификационных стандартов) поможет работникам улучшить свое социально-экономическое положение и упрочить рыночные позиции в сфере трудовых отношений.

Новейшее исследование по вопросам квалификационных стандартов и международного признания представлено в специальном издании *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* [«Аттестация в сфере образования: принципы, политики и практика»] за 2009 год, том 16, выпуск 1.

Глава 9: Мнения и обсуждения

Некоторые соображения в связи с возникшими трудностями

Включенные в настоящий отчет предметные исследования, охватывающие многие страны, которые достигли наибольших результатов в разработке и внедрении систем квалификационных стандартов, содержат прямые подтверждения значительных трудностей. Во многих случаях проблемы связаны со специфическими ситуативными факторами, а также с организационной системой и традициями соответствующих стран, чему нет возможности уделить достаточно внимания в настоящем исследовании. Ниже мы попытаемся выявить в проблемах возможные общие признаки, а также представим другие исследования НСКС.

Условия внедрения НСКС, противоречия и роль заинтересованных сторон

Raffe (2009b) высказывает мысль, что НСКС имеют больше шансов на успех, если во внутренней логике новых реформ учитываются институциональные особенности соответствующих стран. В предметном исследовании Малайзии утверждается, что НСКС в своей основе зависят от действующих в стране институтов и использование их сильных сторон позволяет упрочить НСКС. Другие исследователи обсуждали вопрос о «взаимозависимости путей продвижения» и о том, что новые принципы редко меняют особый путь, избранный конкретной страной, потому что взаимоотношения сферы образования и подготовки и рынка труда тесно связаны с институциональными, социальными и экономическими отношениями и реалиями. О таких противоречиях говорится в некоторых предметных исследованиях.

Например, в предметном исследовании России говорится о том, что в стране традиционно высоко ценится формальное образование и даже предусмотрены нормативные положения, определяющие связи между квалификациями и формальным образованием и подготовкой. Это противоречит сегодняшнему намерению признать предыдущее обучение (хотя, несомненно, образование ценится высоко). Сходная ситуация наблюдается в Литве, где образовательные квалификации прочно связаны со сроком обучения. Опыт разработки или реализации программ, основанных на модульном принципе, отсутствует. Хотя в исследовании по Литве говорится, что модульная система – это сложная проблема, которую необходимо решить, в научно-исследовательской литературе представлены серьезные возражения относительно важности и возможности внедрения модульного принципа. Помимо этого, Литва по-прежнему сохраняет пережитки централизованных систем, плановой экономики и слабого социального диалога. В предметном исследовании говорится, что даже из сферы промышленности периодически слышны заявления о необходимости регулирования развития людских ресурсов со стороны государства посредством государственного планирования, основанного на старых централизованных моделях. Работодателям сложно участвовать в профессиональной подготовке и оказывать поддержку учреждениям профессионального образования и подготовки, если только работодатели полностью не выкупят их. В противном случае им трудно будет мириться с вмешательством в деятельность этих учреждений. Работа с учреждениями профессионального образования и подготовки для работодателей – это инвестиции в плане затраченного времени. (Однако, по всей вероятности, в системах с более свободными рынками вмешательство будет проблематично.) Аналогично Шри-Ланка имеет историю централизованной экономики с большим государственным сектором.

Что касается заинтересованных сторон, то во многих странах существует проблема, где трудно отделить причину от следствия: НСКС базируется на эффективном участии социальных партнеров и заинтересованных сторон, при этом недостаточное участие социальных партнеров и заинтересованных сторон – это именно та проблема, ради решения которой и создаются НСКС. Кроме того, споры может вызывать само понятие «заинтересованные стороны». Например, в предметных исследованиях Новой Зеландии и ЮАР показано, как органы, созданные для разработки системы или подсистемы квалификационных стандартов, по собственному желанию стали заинтересованными сторонами со всеми вытекающими из этого преимуществами. Этим, по меньшей мере отчасти,

объясняется, почему в условиях критики и недовольства со стороны других заинтересованных сторон и участников системы квалификационных стандартов остаются в силе.

В экономике многих стран, где проводились исследования, доминирует неформальный сектор. В таких условиях необходимость введения квалификационных стандартов является сомнительной. Иногда высказываются доводы о том, что признание навыков работников и присвоение квалификаций поможет им переместиться в формальный сектор экономики. Но это предполагает, что формальный сектор должен обеспечить им необходимые рабочие места. Чтобы создать в странах формальную экономику, требуется множество иных политических мер. Вместе с тем ОЭСР (2009) утверждает, что более квалифицированные работники обладают большей мобильностью и имеют больше шансов на успех в неформальном секторе экономики, чем их менее квалифицированные коллеги.

В некоторых предметных исследованиях говорится о возможных противоречиях между разными задачами, которые должны решить системы квалификационных стандартов. Например, промышленность Малайзии в основном удовлетворена практическими квалификациями, однако разработчики политических мер полагают, что учащимся нужно обеспечить пути повышения уровня их квалификации, а современная система квалификационных стандартов не обеспечивает такой возможности. Однако задача улучшения связей между системой профессионального образования и подготовки и высшим образованием может находиться в противоречии с задачей улучшения связей между этой системой, с одной стороны, и рынком труда, с другой. В Шотландии, по мере того как национальные дипломы о высшем образовании стали всё чаще использоваться для получения ученой степени, они начали терять свой статус выпускной квалификации (exit qualification) для последующего трудоустройства. С таким противоречием вынуждены сталкиваться многие страны. Расширение возможностей перехода от профессионального образования и подготовки к высшему образованию является основным способом повышения престижа данной сферы ПТОП в глазах общества и увеличения вероятности притока учащихся на программы профессионального образования и подготовки в тех странах, где данная сфера не пользуется большой популярностью. Это характерно для всех стран, даже для тех, где профессиональное образование престижно, но особенно для развивающихся стран, как в случае ЮАР. Однако не менее, а может быть, и более важно изменять условия, систему вознаграждений и профессионального роста в сфере занятости.

В пятой главе говорится, что в некоторых странах НСКС рассматриваются как способ привлечения работодателей к финансированию образования, аттестации и сертификации. Сложности, связанные с участием работодателей, а также недостаточное применение квалификационных стандартов и стандартных компетенций заставляют задуматься об осуществимости этой задачи. Указанная цель также противоречит тому факту, что работодатели рассматривают НСКС как способ заставить правительство осуществлять государственное финансирование систем аттестации профессиональных трудовых компетенций. Другое связанное с финансированием противоречие заключается в следующем: несмотря на заявления о важности НСКС для расширения доступа к образованию и подготовке, внедрение этих систем зачастую связано с введением платы – как за подготовку, так и за аттестацию и сертификацию.

Существует внутреннее противоречие между стремлением классифицировать и описать все компетенции и стремлением к простоте и прозрачности. В результате разработки некоторых систем появляются тысячи квалификационных стандартов, а подробные описания квалификаций на всех уровнях приводят к появлению обширной и обременительной документации.

Стремление к выработке кратких курсов и актуальных программ может противоречить стремлению усилить регулирование, расширить стандартизацию и повысить качество работы большого числа различных учебных заведений. Несмотря на то что стандартные единицы или стандартные компетенции предназначены для обеспечения гибкости, в некоторых случаях они становятся негибкими. Стремление сократить сроки образовательных программ с целью удовлетворения краткосрочных требований рынка труда (это должны быть недорогие, ускоренные, ориентированные на трудоустрой-

тво программы для приоритетных специальностей) может вступить в противоречие с идеей повышения качества и уменьшить вероятность того, что выпускники получат достаточную базу для продвижения в системе образования и подготовки. Некоторые страны пытаются использовать НСКС в рамках процесса подготовки малоквалифицированных работников. Это может противоречить идее «экономики, основанной на знаниях», и скорее связано с деквалификацией, чем с широкими понятиями о роли НСКС в повышении уровня квалификации.

Результаты обучения

Заявления о роли результатов обучения в реформировании системы квалификационных стандартов и, следовательно, систем обучения и подготовки являются ключевыми применительно к разработке НСКС. Поэтому целесообразно остановиться на том, как этот вопрос рассматривается в исследованиях и как другие исследователи объясняют относительные успехи и неудачи изучаемых систем. В настоящей работе выдвигается предположение, что проблемы некоторых стран, по меньшей мере частично, обусловлены конкретным применением результатов обучения.

Все квалификации в некотором смысле связаны с результатами, потому что они формулируют круг знаний и навыков обладателя квалификации и представляют собой результат *обучения*. Естественно, для всех стран интерес представляют результаты образования, такие как количество людей, получивших квалификацию инженера в определенном году в той или иной стране, количество выпускников конкретного учебного заведения или уровень математических знаний школьников. Понятие результатов обучения присутствует во всех НСКС, хотя разрабатывается оно разными способами. Однако, как было отмечено ранее, во многих случаях НСКС пытаются использовать результаты очень ограниченно, то есть лишь для точного и прозрачного описания профессиональных компетенций и одновременно в целях создания точной и прозрачной базы для разработки программ обучения, проведения аттестации и оценки качества образования.

Многие сегодняшние исследования (а также другие исследования НСКС и системы аттестации с учетом компетенций¹⁹) показывают, что использование результатов в таком узком контексте, а также слишком большие надежды, возлагаемые на результаты и описания компетенций, приводят к созданию множества сложных, детальных, громоздких и узких по содержанию документов, которые, как предполагается, должны стать основой для оценки. Именно объем и сложность стандартов делает их непонятными для всех, кроме тех, кто их разрабатывал. Это часто является причиной того, почему квалификации совсем не применяются. В тех случаях когда они используются, их применение порождает узкие рамки аттестации и фрагментарные знания. Теоретически проблема чрезмерной детализации может возникнуть в любой сфере, регулируемой функциональными стандартами. Однако специфическая проблема в сфере образования и подготовки заключается в самой структуре обучения. Исследователи показали, что жесткое отделение результатов и компетенций от учебных планов и программ обучения приводит к маргинализации образовательных знаний²⁰. Попытки разрабатывать учебные планы, исходя из описания результатов, приводят к упрощению знаний, превращая их в блоки несвязанной информации. Этим, возможно, объясняется недостаточное применение квалификационных стандартов в целом и на более высоких уровнях в частности. Кроме того, это прямо противоречит целям политики в отношении «экономики, основанной на знаниях», а также широким понятиям повышения уровня образования трудовых ресурсов, так как ведет к узким квалификациям без теоретических знаний.

В предметном исследовании английских НПКС приводится другое критическое замечание, высказываемое в Великобритании: заключения при аттестации всегда де-

¹⁹ См., например, Wolf (1993, 1998, 2002), Allais (2007a, 2007c), Young (2005), Lugg (2007), Wheelahan (2008b, 2008d)

²⁰ См., например, Allais (2007), Wolf (2002, 1995).

лаются на основании выполнения должностных обязанностей. Даже если провести оценку непосредственно на рабочем месте, это еще не гарантирует, что данный кандидат будет работать с тем же качеством в отсутствие эксперта или в немного иной ситуации и даже при повторном выполнении того же задания. Эксперты, действующие в рамках системы, ориентированной на результат, должны делать заключения о компетентности кандидата, исходя из его показателей работы. Всегда нелегко определить задание для проведения аттестации или оценить кандидата на основании выполнения одной задачи. Иногда бывает так, что аттестация, сосредоточенная на знаниях и понимании, может дать больше сведений для выявления компетентности, чем некое количество наблюдаемых действий, то есть может более верно определить положение кандидата на квалификационной лестнице. В предметном исследовании также утверждается, что знания, полученные в процессе обучения, нацеленном на результат, во многих случаях могут быть важны для вынесения верного суждения о качестве работы, что явно противоречит частым заявлениям сторонников квалификаций, ориентированных на результат.

Все чаще признается тот факт, что модель обучения с учетом компетенций или на основе результатов не будет работать в сферах школьного и высшего образования. В ЮАР и Новой Зеландии, где такие попытки были предприняты, министерства образования вернулись к моделям, основанным на учебном плане. Однако опыт внедрения НПКС, а также проблемы, возникшие в Ботсване и на Маврикии, показывают, что данный подход вызвал сложности даже в сфере профессионального образования и подготовки. Относительно системы обучения с учетом компетенций в Австралии исследования свидетельствуют, что учебные материалы являются слишком детальными и объемными, непонятными для учащихся и неэффективными. Опыт внедрения Системы профессионально-трудовых компетенций в Чили и Мексике также показывает, что данный подход вызвал сложности даже в более узких рамках применения – то есть для определения имеющихся навыков работников. В исследованиях по Австралии и Ботсване делается вывод, что применение такого подхода только в сфере профессионального образования и подготовки приведет к еще большему разрыву между школьным образованием и профессиональным образованием и подготовкой, а также между профессиональным и высшим образованием, что может еще больше снизить статус профессиональных квалификационных стандартов.

Перечисленные сложности порождают вопросы о перспективах НСКС. Возможна ли разработка НСКС без определения результатов обучения? Можно ли применить более широкие понятия результатов обучения? Можно ли при разработке НСКС использовать более широкие определения результатов и компетенций, чтобы избежать проблем, связанных с появлением сложных моделей? Сделаем несколько предварительных предположений. Вероятно, НСКС изначально связаны с результатами (или с какой-либо другой общей формой описания, в связи с которой возникают те же проблемы). Однако представляется, что более широкое определение результатов или компетенций, как, например, в форме, которая представлена в предметном исследовании Шотландии или в системах таких стран, как Германия, все же лучше. «Лучше» в данном случае означает, что такие определения встречают более широкую поддержку и их применяют. Ситуация в Шотландии показывает, что результаты могут формировать и помогать вынесению профессиональной оценки, хотя и не способны заменить ее. Такое широкое понимание результатов не может и, как правило, не нацелено на то, чтобы достичь конкретных целей прозрачности квалификаций, о которых говорят некоторые защитники НСКС (что было отмечено во второй главе). Оно предполагает ограничение возможностей НСКС. При разработке НСКС единственной альтернативой результатам или общим дескрипторам уровней является определение уровней квалификаций, исходя из признанных квалификаций и установившихся между ними связей. Разумеется, это не прямое решение, и оно не предлагает механизма для решения споров. Однако такой подход в некоторой степени применяется даже в НСКС, ориентированных на результат. На практике дескрипторы уровней и результаты не заменяют безусловные и общепринятые оценки, хотя и могут поставить их под сомнение. В конечном счете при принятии решений возвращаются к профессиональной оценке, а также соотношению полномочий, и пожалуй, необходимо подчеркнуть важность обеспечения того, чтобы первое преобладало над вторым.

Системы аккредитации в условиях слабых систем образования и подготовки

Предметные исследования английских НПКС, Австралии, Ботсваны, Новой Зеландии, России, ЮАР, Шри-Ланки и Турции показывают, что правительства пытались или пытаются использовать системы квалификационных стандартов, ориентированные на результат, для перехода от системы, опирающейся на учебные заведения, к рыночной системе, ориентированной на пользователя и основанной на конкуренции. Такую тенденцию можно проследить в различных аспектах реформы государственного сектора, известной как новое государственное управление²¹. В некоторых странах она основывается на неолиберальной рыночной политике и соответствующих принципах, в других она менее очевидна. Например, в ЮАР акцент был сделан на восстановлении, равенстве и демократизации. Если рассматривать английские НПКС, то можно отметить, что широкая неолиберальная программа правительства была более развернутой, так как за счет рыночной стратегии правительство пыталось уменьшить влияние профсоюзов и расширить образовательные программы, их конкуренцию и эффективность.

В Австралии профсоюзы играли ключевую роль в процессе внедрения системы квалификационных стандартов, но даже здесь политика была нацелена на прямое развитие рыночных отношений в сфере образования, выработку квалификационных стандартов с учетом компетенций, отражающих интересы промышленности, что происходило без привлечения учебных заведений сферы профессионального образования и подготовки. В этом плане исключением является Шотландия. Несмотря на присутствие неолиберальных тенденций, Шотландия имеет более прочные традиции бесплатного государственного образования, и, возможно, более согласованная политическая культура страны позволила учебным заведениям и специалистам сохранить большее влияние. Шри-Ланка имеет прочную управляемую государством систему образования, однако пытается расширить регулятивную роль правительства и рассматривает НСКС как часть механизма подотчетности.

Общим во многих случаях является акцент на применении в отношении государственных и частных учебных заведений единых норм посредством введения контрактных принципов и методов ответственности, что рассматривается как способ повышения результативности и эффективности. Однако исследование отмечает, что управление контрактами и оценка деятельности контрактных учебных заведений, государственных или частных, является огромной нагрузкой для государства в части регулирования. Это может привести к росту дополнительных расходов различных участников системы образования и подготовки. Например, в Литве каждой школе пришлось бы привлекать аттестационные институты для проведения аттестации каждой программы подготовки. К тому же это может повлечь за собой снижение эффективности и нежелательные последствия, прежде всего недостаточную координацию различных систем. Например, в Мексике, где введены жесткие критерии для получения статуса аттестационного или квалификационного центра, количество таких органов невелико, и они устанавливают высокие расценки на проведение аттестации. Национальный совет по стандартизации и сертификации профессионально-трудовых компетенций хотел бы смягчить данный критерий, чтобы расширить возможности аттестации и сертификации, однако высказываются опасения, касающиеся ослабления стандартов. Опрошенные представители промышленности Литвы утверждают, что конкуренция между учебными заведениями может иметь пагубные последствия, а введение рыночной, основанной на конкуренции системы скорее всего поставит под угрозу опыт и научно-технические знания существующих органов, нанося большой ущерб финансовым и людским ресурсам. Например, в отношении аттестации Промышленная палата считает, что она обладает исключительным опытом оценки компетенций и имеет региональную систему, охватывающую всю страну.

²¹ Например, Strathdee (2009), Allais (2007a), Phillips (1998).

Одна из сложностей такого подхода заключается в том, что создание жизнеспособной системы аккредитации является дорогостоящей задачей. Кроме того, такая система основывается на допущении, что чиновники, которые, как предполагается, не способны обеспечить хорошую профессиональную подготовку, смогут хорошо (или лучше) справиться с привлечением внешних специалистов для участия в обучении и управлении качеством. Сомнительно также, что новые учебные заведения, созданные для этой цели, смогут обеспечить подготовку, не имея опыта. Проведение эффективного институционального контроля качества является дорогим и длительным процессом, который требует высокого уровня профессионализма сотрудников. В условиях недостаточного финансирования систем ПТОП странам приходится выбирать между контролем качества обучения, включая те преимущества, который он дает, и расширением институциональных возможностей системы.

Оценка и сертификация являются важными элементами систем образования и подготовки, что необходимо учитывать при разработке НСКС. Модель отдельных экспертов и контролеров (например, в НСКС ЮАР или НПКС) оказалась сложной и громоздкой, она не смогла обеспечить достоверность и качество. Во многих случаях вернулись к национальным экзаменам. В Новой Зеландии оценка на основании стандартов вызвала различные проблемы, потому что родители были обеспокоены тем, что такой подход, уменьшая мотивацию студентов, может снизить стандарты, и были вновь введены экзамены.

Сосредотачивая внимание на результатах, контроле качества и аккредитации, можно столкнуться с проблемой, когда процессы обучения и необходимость формирования и поддержания учебных заведений останутся в итоге без должного внимания. Системы контроля качества не создают качество, они формируют процедуры, которые должны его измерять. Однако определение таких процедур может подменить само повышение качества. Более бедные страны, а также страны со слабыми институтами могут столкнуться с проблемами, если будут опираться на такие механизмы. Эта проблема может быть особенно острой в сфере ПТОП, где для обеспечения качества требуется значительная инфраструктура. В моделях, которые устанавливают жесткую зависимость между финансированием, с одной стороны, и численностью учащихся и квалификациями, ориентированными на результат, с другой, возникают сложности, потому что такие модели не дают учреждениям возможности определять долгосрочную перспективу и обеспечивать необходимый акцент на создании и развитии институтов. При обсуждении НСКС часто говорится об автономии и полномочиях учреждений ПТОП. Однако автономия без обеспечения расширенных возможностей и финансовой поддержки, но с введением ряда новых требований в плане ответственности может оказаться значительно менее эффективной для учреждений, чем планировалось.

Данные критические замечания подразумевают, что, возможно, для более бедных стран и стран с более слабыми системами образования и подготовки было бы правильнее сосредоточить внимание на создании и поддержании учреждений, которые в состоянии обеспечить образование и подготовку. Кроме того, более бедные и слабые государства должны проявлять осмотрительность, особенно если они рассчитывают, что принятие регулятивной модели, основывающейся на контрактных принципах и механизмах ответственности, решит их проблемы в деле обеспечения образования и подготовки.

Заимствование политических мер и международное распространение квалификаций

Международное распространение квалификационных стандартов и систем образования – несомненно, важный вопрос, поднятый в настоящем исследовании, однако он не может быть в полной мере освещен в отчете. Stephen Ball (1998, с. 126) утверждает, что

... процесс разработки национальной политики напоминает изготовление домашней поделки, поскольку он тоже предусматривает заимствование и копирование отдельных идей, перенимание и изменение проверенных на месте подходов, вычленение и использование фрагментов теорий, исследований, тенденций и моделей, а иногда просто поиск чего-нибудь подходящего.

Benjamin Levin (1998, с. 139) отмечает, что

...новые возбудители болезней быстро распространяются по мере того, как находят менее стойких переносчиков. Та же ситуация наблюдается в отношении изменения политики в сфере образования: новые идеи быстро распространяются, однако их применение может зависеть от потребностей конкретного правительства. Даже при большом числе инфицированных степень тяжести заболевания у разных людей бывает разной.

Как видно из отчета, а также из имеющейся литературы по вопросам систем квалификационных стандартов, заимствование политических мер (и, возможно, их изучение) является основным фактором их распространения. Это относится как к решению применять НСКС, так и к разработке систем. Заимствуются модели, названия и формы квалификационных стандартов, дескрипторы уровней, описания компетенций и стандартных единиц, системы, процессы, а иногда и НСКС в целом. Заимствующая страна пытается повторить то, что было увидено в стране, послужившей для нее образцом, иногда внося свои изменения, поскольку официальные документы исходной страны, как правило, содержат весьма уверенные заявления о целях декларируемой политики. При этом по официальным документам зачастую бывает сложно судить, были ли достигнуты в исходной стране цели, поставленные в отношении НСКС. Если некоторые задачи и были выполнены, из официальных документов не ясно, что стало причиной успеха: какие были условия, другие политические меры, процессы и прочие факторы.

В Великобритании НПКС многими рассматриваются как сомнительная модель. С момента введения они многократно изменялись. Одна из целей модели английских НПКС заключалась в сохранении и даже акцентировании изначально более низкого статуса профессиональных квалификационных стандартов по сравнению со школьными или университетскими. Поэтому одним из поразительных открытий настоящего исследования явилось то, насколько сильно эта модель повлияла на другие страны, и то, что она продолжает применяться в недавно разработанных НСКС. Наверное, важно обратить внимание на очевидное: пять первых НСКС, а также те модели, которые перешли во многие другие страны, имеют истоки в пяти англоязычных странах. Для этих стран характерны наличие свободной рыночной экономики, взаимное влияние друг на друга и частично общая история развития образования. Однако распространение моделей не ограничилось англоязычным миром. Например, английские НПКС оказали большое влияние на Системы профессионально-трудовых компетенций Чили и Мексики. Парадоксально, что страны с более жестким регулированием занятости позаимствовали английскую модель, нацеленную на точное соответствие системы образования и подготовки рынка труда.

Не менее удивительно, что во многих странах, принявших эту модель, наблюдаются одинаковые проблемы. НСКС Новой Зеландии, ЮАР и Ботсваны, подсистема профессионального образования НСКС Маврикия, а также Системы профессионально-трудовых компетенций Мексики и Чили столкнулись со значительными трудностями и имеют немного реальных достижений. Во всех вышеперечисленных странах, так же как в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии, квалификации были разработаны, но лишь некоторые из них применяются на практике. Учебные заведения в основном продолжают пользоваться существующими квалификациями. Однако разработчики политических мер и технические эксперты других стран, например Бангладеш и Шри-Ланки, кажется, уверены, что применение данной модели поможет преодолеть те проблемы, с которыми столкнулись другие страны. Существуют, конечно, различия в том, как указанные страны адаптируют НСКС, и это будет рассмотрено в следующем разделе. Например, важной особенностью системы Шри-Ланки являются централизованно разработанные учебные планы и инструменты оценки, что отличается от попыток децентрализации системы аттестации, предпринятых в английских НПКС и НСКС ЮАР.

Как отмечает предметное исследование английских НПКС, политика часто разрабатывается для преодоления или смягчения конкретных проблем, возникших в определенных исторических и политических условиях. Когда другие страны перенимают аспекты политики, данные ситуативные факторы зачастую просто не учитываются или остаются неизученными. В исследовании по Ботсване говорится, что эта страна заимствовала модели таких государств, как Новая Зеландия и ЮАР, не изучив, что

произошло в этих странах. В отношении заинтересованных сторон Литвы и России говорится, что они устали от реформ, которые воспринимают как заимствования, проявляют пассивность и безразличие к ним и считают, что такие реформы приведут к увеличению административной нагрузки и росту бюрократии.

В предметном исследовании Шотландии высказывается мнение, что шотландская система приобрела «моральный авторитет среди НСКС». Аспекты шотландской системы (иногда в адаптированном виде) применяются во всем мире. Однако то, что изложено в официальном программном документе, в других условиях действует, несомненно, по-другому. Например, помимо того, что шотландская система квалификационных стандартов разрабатывалась постепенно, в течение длительного времени, она создавалась в условиях наличия сильных институтов, относительно сильной экономики, относительно высокого уровня занятости, особенно если сравнивать эти показатели со многими развивающимися странами, которые пытаются разрабатывать НСКС. К тому же Шотландия имеет малочисленное население (около 5 млн человек) и относительно небольшое и однородное сообщество, активно вовлеченное в разработку политики. Разработка политики в сфере квалификаций проходила при сильном влиянии образовательных учреждений. Дескрипторы уровней, разработанные людьми, которые смогут их фактически применять, имеют больше шансов завоевать доверие и значимость для пользователей, и не только потому, что они хорошо сформулированы на бумаге, но и потому, что они были выработаны совместными усилиями. Маловероятно, что простое заимствование странами официальных документов обеспечит повторение успехов Шотландии. В странах с большим населением и большими разногласиями между заинтересованными сторонами и разработчиками политики может быть очень сложно достичь общего согласия, которое именно и стало основой для выработки системы в Шотландии. Проблема заключается в том, что толкование формулировок, таких как дескрипторы уровней, может быть настолько различным, что они могут потерять свой смысл. Вот почему результаты их внедрения зависят от условий, в которых они создаются, толкуются и применяются.

Помимо этого, страны, которые заимствуют или адаптируют шотландские дескрипторы уровней, не направляя силы и ресурсы на повышение качества своих учреждений или не обеспечивая финансовой поддержки студентам для поступления в учебные заведения, могут обнаружить, что поставленные задачи по улучшению образовательных стандартов или уровней обучения не выполняются.

Совершенно понятно, что официальные документы не отражают внутренних дебатов, конфликтов и проблем той страны, где они разрабатывались. Поэтому заимствующая политику сторона зачастую не видит стоящих за документом проблем. Важный урок настоящего исследования заключается в том, что «все может оказаться не тем, чем кажется». Зачастую то, что заимствуется, является как бы стоп-кадром, в то время как НСКС – это сложные, динамичные и развивающиеся инструменты политики. Все ранние НСКС стали предметом споров и критики, даже относительно успешная шотландская система подверглась критике за медленные темпы внедрения и иные недостатки. Критика заставила пересмотреть и переоценить политику, тем или иным образом связанную с системами квалификационных стандартов. Все ранние НСКС подверглись изменениям и доработкам, в некоторых случаях существенным. Здесь важно понимать, что «заимствуемое» у других стран или «изучаемое» – это всего лишь модель, в данный момент зафиксированная на бумаге, как и поставленные в связи с ней задачи. Она зачастую существенно отличается от модели, реализованной на практике, со всеми возникавшими при этом проблемами, достижениями и внесенными изменениями. Официальные документы и отчеты порой не отражают фактических изменений модели с момента ее первого запуска. И это понятно – такие документы содержат, конечно, актуальные данные о том, как должна функционировать система квалификационных стандартов, но предназначены они для практиков и пользователей определенной страны. Однако тех, кто заимствует некоторые аспекты политики, они могут непреднамеренно вводить в заблуждение, в частности потому, что при внесении существенных изменений используемый язык (такие термины, как «результаты обучения», например), как правило, остается неизменным, что можно наблюдать в ЮАР и Новой Зеландии.

Займствование политики может быть опасно, особенно если не принимать во внимание полную картину страны-образца и тщательно не анализировать все различия. Несмотря на то что в официальных программных документах всех стран используется термин «результаты обучения», он не всегда означает одно и то же и не всегда отражает различные мнения, высказываемые относительно результатов обучения в данной стране. Такие различия зачастую остаются непонятными для тех, кто хочет изучить официальные документы, заимствовать и применить их на практике. Проблема осложняется еще и тем, что системы квалификационных стандартов тесно увязаны с соотношением политических сил в конкретной стране и, поскольку официальные отчеты являются политическими документами, они отражают консенсус, достигнутый между политическими силами именно в этой стране.

В настоящем исследовании рассмотрены страны, характеризующиеся как богатые, «развитые», имеющие сильные институты образования и подготовки и устойчивые экономики с относительно низким уровнем безработицы, а также страны, характеризующиеся как бедные, «развивающиеся», имеющие слабые или неоднородные системы образования и подготовки и высокий уровень безработицы. Тем не менее все эти страны разработали или разрабатывают НСКС и, как отмечено в пятой главе, имеют одинаковые цели внедрения данных систем. В свете указанных различий некоторое беспокойство вызывает тенденция заимствования политики, отмеченная в настоящем исследовании. Не меньшее беспокойство вызывает и техническое содействие, в рамках которого, как оказалось, даются рекомендации без тщательного рассмотрения конкретных проблем. Например, упоминание стандартов в контексте сильных профессиональных сообществ с общим пониманием того, что стоит за требуемым стандартом, может существенным образом отличаться от упоминания стандартов при отсутствии сильных профессиональных органов, развитых учреждений образования и подготовки и прочных социальных структур. Децентрализация системы образования в условиях сильных институтов образования и подготовки и широких регулятивных возможностей государства имеет совершенно другие результаты, чем применение аналогичных механизмов в стране с незначительными регулятивными возможностями и слабой или неоднородной системой образования. Системы, основанные на децентрализации и аккредитации, могут быть особенно привлекательны для более бедных стран, так как возникает иллюзия, что они могут уменьшить финансовую нагрузку на государство. Однако правительства и разработчики политики должны задуматься, во-первых, о возможном ущербе с точки зрения качества и количества учебных заведений и, во-вторых, о дополнительных расходах, которые могут возникнуть в связи с необходимостью расширения регулятивных возможностей.

Chakroun (2010, готовится к публикации) противопоставляет заимствование политики и ее *изучение*. Он утверждает, что последнее способствует решению проблем и обсуждению, привлечению заинтересованных сторон, сохранению национальных особенностей. Raffe и Spours (2007) рассматривают изучение политики как процесс *извлечения уроков*. Мы надеемся, что настоящее исследование убедит разработчиков *извлекать уроки* из политики других стран, а не просто заимствовать ее.

Различное видение НСКС

Настоящее исследование ставило целью изучить результаты внедрения национальных систем квалификационных стандартов, и даже из краткого описания опыта различных стран, связанного с этими системами, ясно видно, что термин «национальная система квалификационных стандартов» не имеет единого определения. Это создает сложности при попытке соотнести заявления в отношении систем квалификационных стандартов с подтверждениями успеха. Достижения (или проблемы) невозможно напрямую связать с национальной системой квалификационных стандартов, их необходимо рассматривать в единстве с определенными типами НСКС и подходами к их внедрению.

Среди прочих задач настоящее исследование должно было изучить различные типы реформирования, которое определялось как система квалификационных стандартов, понять значение данного термина, определить, как различные системы квалификационных стандартов функционируют и какие цели были для них поставлены. Иссле-

дователи разработали типологию систем, на основании которой каждый определял ключевые отличия, опираясь, в основном, на типы более ранних НСКС. Разные исследователи отмечали, среди прочего, отличия в следующем: насколько директивной является система, каковы ее цели (а также насколько она амбициозна), насколько широко она применяется, какова ее гносеологическая позиция, чем характеризуется процесс ее внедрения (Raffe 2003; Raffe 2009a; Tuck, Hart и Keevy 2004; Young 2005; Allais 2007). В одном из рабочих отчетов, опубликованных в процессе проведения настоящего исследования (Allais, Raffe и Young, MOT 2009), специально изучается типология НСКС, и одним из следствий настоящего исследования может быть дальнейшая проработка представленных типов.

В контексте настоящего обсуждения выделены три основные задачи внедрения квалификационных стандартов, на основании которых представлено три типа систем. Термин «типы» используется в аналитических целях и определяет основной предполагаемый характер изменений, связанных с внедрением системы квалификационных стандартов. Это не окончательные описательные или нормативные категории; возможно, при последующем изучении потребуется их существенно пересмотреть. Выделение трех типов – это попытка проанализировать предполагаемую роль НСКС. Во всех трех вариантах используется понятие результатов обучения, хотя в отдельных случаях могут употребляться такие термины, как «компетенции», «единицы» и «модули». Во всех трех типах дескрипторы уровней могут рассматриваться как механизм, способный улучшить прозрачность квалификационных стандартов для работодателей, учебных заведений и общественности. Однако в части характера и степени изменений, которые должны быть обеспечены различными типами систем, присутствуют существенные отличия. Не все системы, рассматриваемые в настоящем исследовании, могут быть однозначно отнесены к одному из указанных типов. Некоторые занимают промежуточное положение: например, когда профессиональная подсистема больше соответствует одному типу, а общая система – другому. Тем не менее мы полагаем, что выделенные типы НСКС способствуют более глубокому анализу систем квалификационных стандартов.

Первый способ понимания НСКС заключается в том, чтобы рассмотреть их как попытку сделать связи между существующими квалификациями более четкими. При этом рассматриваются системы квалификационных стандартов, а не отдельные квалификации. Речь идет, например, о прояснении связи между определенными квалификациями, полученными в колледже, и поступлением в соответствующие высшие учебные заведения, а также о тех условиях, при которых это возможно. Конкретный тип НСКС может рассматриваться как попытка внести такие изменения, которые обеспечивают расширение возможностей переноса кредитов между учебными заведениями или даже между учебными заведениями определенного сектора системы образования и подготовки. Иногда целью может быть изменение системы квалификационных стандартов в целом, чтобы сделать ее понятной студентам, преподавателям и работодателям. В таком случае к разработке, обеспечению и (или) проверке квалификаций могут привлекаться учебные заведения для согласования взаимозависимости используемых ими соответствующих квалификационных стандартов. Основными субъектами в данном случае, скорее всего, выступают учебные заведения, такие как университеты и колледжи, аттестующие и экзаменующие органы, присваивающие квалификации среднего, профессионального и последующего образования, а также правительственные организации.

Внимание к квалификациям, получаемым в учебных заведениях, вероятнее в странах, где, за исключением отдельных профессий, существует лишь ограниченное число конкретных квалификаций, соответствующих конкретным видам или уровням деятельности. Внедрение НСКС может быть связано с введением ряда дескрипторов уровней, чтобы обеспечить более четкие взаимосвязи, а также создать основу для обсуждения заинтересованными сторонами уровня конкретных квалификаций.

Предполагается, что примером указанного типа можно считать Шотландскую систему кредитов и квалификационных стандартов (ШСККС). ШСККС была разработана университетами, органами, контролирующими качество деятельности университетов, а также органом, участвующим в присвоении доуниверситетских квалификаций.

Шотландская система является результатом длительных реформ в сфере образования, в рамках которых были созданы подсистемы в различных секторах, а также налажены связи между ключевыми участниками. НСКС Малайзии можно также в целом рассматривать как нацеленную на общее укрепление связей между образовательными квалификациями (за исключением системы практических квалификационных стандартов, которая представляет совершенно другой тип, что будет рассмотрено далее). НСКС Маврикия и Австралии, поскольку они являются комплексными системами, также можно отнести к рассматриваемому типу. Однако в подсистемах ПТОП обеих стран применяется совершенно другой подход, о чем речь пойдет ниже.

НСКС, ставящие такие цели, скорее всего, должны основываться на постепенной реформе, так как исходной точкой являются существующие квалификации и институты. Например, несмотря на создание в Малайзии новой организации, Агентства по квалификациям Малайзии, сама система была построена на базе существующих институтов и процессов и не была абсолютно новой. Учитывая, что НСКС Малайзии состоит из двух систем квалификационных стандартов и аккредитации, которые существовали ранее, ее не в полной мере можно считать новшеством.

Именно для такого типа НСКС настоящее исследование отмечает наибольшее число подтверждений успеха.

Второй способ – это взгляд на НСКС как на попытку сделать более четкими для тех, кто присоединяется к процессу, связи между квалификациями и профессиональными нормами (например, устанавливаемыми государственными или профессиональными органами и определяющими, кто имеет и кто не имеет права заниматься той или иной деятельностью и работать по той или иной специальности). Существующие системы, ориентированные на сферу занятости, и профессиональные системы, которые, например, определяют требования к деятельности сертифицированных медсестер или электротехников, обычно отличаются сложностью. Во многих странах некоторые профессии более тесно увязаны с системами образования и подготовки, чем другие виды деятельности. Введение НСКС можно рассматривать как попытку выработать единый комплекс уровней, который регламентирует профессии, с одной стороны, и образовательные квалификации, с другой, с тем чтобы улучшить понимание и применение данных квалификационных стандартов.

Такой подход к функционированию системы квалификационных стандартов предполагает большее число изменений и большее количество участников, чем предыдущий, потому что предпринимаются попытки объединить системы, которые сами по себе являются сложными и изначально созданы с различными целями. Реформирование может осуществляться по инициативе правительства, национальных организаций работодателей или квазиправительственных организаций с привлечением работодателей. Разработка таких систем чаще всего осуществляется в тех странах, где предусмотрены профессиональные классификации, которые регулируют возможность заниматься теми или иными видами деятельности и связаны с системами заработной платы. (Большинство стран или регионов имеют те или иные профессиональные классификации, и в большинстве случаев возможность заниматься по меньшей мере некоторыми видами деятельности регулируется). В странах, где исторически профессиональные стандарты имеют широкое применение, прямая связь с разработкой учебного плана часто отсутствует. Возможно, страны с такой традицией привлекает идея НСКС именно потому, что данная модель нацелена на установление весьма четких связей между профессиональными стандартами и системой образования и подготовки.

Разработка такой системы предполагает сотрудничество с профсоюзами и профессиональными органами, а также с учебными заведениями. Относительно сильные и слабые стороны профсоюзов, профессиональных органов, ассоциаций работодателей и учебных заведений могут влиять на решения о введении квалификационных стандартов, если они связаны с вопросами заработной платы.

Из настоящего исследования видно, что НСКС России, Литвы и Туниса в значительной степени нацелены на установление связей между образовательными квалификациями и профессиональными нормами. Тунис может быть отнесен к данной категории, причем, возможно, показательным то, что НСКС называется Национальная

классификация квалификаций, а не Национальная система квалификационных стандартов. Во всех трех странах при установлении связей между системой образования и подготовки и профессиональными классификациями большие надежды возлагаются на дескрипторы уровней и результаты обучения. Наблюдается тенденция к описанию обоих понятий, исходя из компетентности.

Указанные страны приступили к разработке систем относительно недавно, и еще слишком рано оценивать их успехи. Однако проблемы, возникшие в других странах в связи с разработкой и применением результатов обучения, а также отсутствие подтверждений использования дескрипторов уровней указывают на возможные трудности. Исследование России также раскрывает другие возможные проблемы рассматриваемого подхода, в частности различные системы, объединение которых осуществляется, весьма сложны сами по себе, активно применяются и подкреплены правовой и иной базой.

Третий способ понимания НСКС заключается в том, чтобы рассмотреть их как попытку использования независимо выработанных результатов или описаний компетенций в качестве стимула для проведения ряда реформ в сфере образования. Хотя термины «результаты обучения» или «компетенции» используются во всех НСКС, в данном случае разработка результатов обучения представляется основной целью и механизмом, который обеспечит выполнение всех задач, поставленных перед НСКС. Определение результатов рассматривается в качестве основного движущего механизма: предполагается, что они могут служить основанием для выработки учебных планов, осуществления аттестации и контроля качества, выдачи сертификатов. Результаты обучения служат механизмом выравнивания квалификационных стандартов (как и в первом типе НСКС), но в данном случае акцент делается не столько на процессах и институтах, сколько на фактических определенных результатах, которые и должны обеспечить прозрачность. Аналогичным образом полагают или надеются, что детализация результатов или компетенций обеспечит простую и прозрачную связь между профессиональными и образовательными квалификациями. Также ожидается, что все это приведет к расширению и улучшению подготовки.

Процесс разработки таких квалификационных стандартов рассматривается как во многом (но не всегда) проводимый по инициативе заинтересованных сторон в интересах промышленности. Квалификационные стандарты состоят из указанных результатов обучения и потому не связаны с конкретными учебными заведениями. Модели обучения с учетом компетенций по своему характеру аналогичны данному понятию НСКС. Во многих случаях внедрение ориентированной на результат системы осуществляется в рамках введения обучения с учетом компетенций либо возвращения к такому подходу.

Такой акцент на квалификации, разработанные на основании результатов обучения или компетенций, наблюдается в тех случаях, когда НСКС нацелены на крупные и коренные изменения систем образования и подготовки. Квалификации, ориентированные на результаты, представляются стимулом реформирования учебных планов, изменения принципов управления и функционирования систем образования и подготовки, а также изменения процессов и оснований для присвоения квалификаций, что должно улучшить связи между образованием и рынком труда, а также обеспечить выполнение широких социально-экономических задач. Теоретически решения об уровне той или иной квалификации полностью основываются на анализе компетенций или результатов обучения, составляющих определенную квалификацию, в частности потому, что они фактически должны разрабатываться на основании дескрипторов уровней.

Национальные профессиональные квалификации в Англии стали первым показательным примером попытки использовать НСКС вышеуказанным образом. После этого многие страны предприняли шаги по такому использованию систем квалификационных стандартов в сфере ПТОП. Настоящее исследование показывает, что по принципам разработки системы Ботсваны, Бангладеш и Шри-Ланки можно в значительной степени отнести к рассматриваемому подходу, который также применяется в профессиональной подсистеме Австралии, подсистеме профессиональных знаний

Малайзии и профессиональной подсистеме Маврикия. При разработке НСКС ЮАР и Новой Зеландии изначально пытались использовать данный тип для всех квалификаций на всех уровнях. Рассматриваемому типу также соответствуют системы Турции, Чили и Мексики, хотя изначально они нацелены на оценку знаний (и профессиональной подготовки в случае Турции), полученных на рабочем месте, и предусматривают лишь косвенные шаги по изменению систем образования и подготовки. Общей для всех перечисленных стран является попытка использовать квалификации, ориентированные на результаты, в качестве стимула проведения реформ. Например, Национальная система технических и профессиональных квалификационных стандартов Бангладеш включает предпрофессиональные квалификации. Предполагается, что, если квалификации определены, учебные программы для них будут разрабатываться по мере того, как институты примут их и начнут работать с ними, расширяя тем самым доступ к образованию и подготовке.

Системы, преследующие указанную цель, могут иметь значительные различия в зависимости от планируемых преобразований. В системах квалификационных стандартов данного типа отмечаются трудности, с которыми столкнулись многие страны.

Положительные возможности

Как уже отмечалось, в ходе исследования было обнаружено мало подтверждений того, что НСКС существенным образом улучшили связь систем образования и подготовки с рынками труда. Изучение альтернативных вариантов не входило в рамки настоящего исследования, хотя, несомненно, существует масса разнообразных политических мер, которые применяются и применялись во многих странах для достижения некоторых или всех задач, которые должны решить НСКС (хотя при обсуждении НСКС провозглашают решение большего числа проблем, чем при обсуждении большинства других политических мер). И все же в настоящем исследовании сделан вывод о возможно неверном соотношении ролей промышленности и учебных заведений. В исследованиях многих стран высказывается общая мысль о том, что учебные заведения не могут разрабатывать учебный план, потому что они не знают потребности в рабочих местах. Из этого следует, что промышленность должна обеспечить спецификации «продукта», который учебные заведения должны создать.

При этом все предметные исследования отмечают проблематичность привлечения отраслей промышленности. Один из опрошенных сотрудников квалификационных органов сказал, что *«данный процесс гарантирует, что квалификации разрабатывают представители промышленности. Если учебное заведение предлагает ее учащимся, оно знает, что они получают работу, потому что квалификация была разработана представителями отрасли»*. В жизни, однако, все обстоит по-другому. Студенты, родители, работодатели и правительства ценят университетские квалификации, и следовательно, престижнее квалификации, которые обеспечивают поступление в университет. При этом работодатели не всегда ценят квалификации, разработанные в интересах их отрасли. Во многих случаях (особенно там, где делается сильный акцент на результаты или компетенции) НСКС позиционируются как политическая мера, отражающая *инициативы промышленности*. Такие ожидания могут и не оправдаться, потому что промышленность не стремится взять инициативу в свои руки. Если промышленность все же принимает участие, оно осуществляется не на соответствующем уровне (например, на уровне сотрудников отдела кадров, а не на уровне технических специалистов) и во многих случаях для процесса разработки стандартов привлекаются консультанты. Например, в Литве, где аттестацию на рабочем месте официально проводит Промышленная палата, учреждения профессионального образования и подготовки утверждают, что в действительности большая часть работы так или иначе передается им. Палата в основном выполняет организационные и координирующие функции. Учреждения профессионального образования и подготовки утверждают, что Палата не компетентна в вопросе разработки фактических оценок, потому что не обладает опытом и знаниями в конкретных сферах.

Помимо практической проблемы привлечения работодателей, исследователи также отметили, что работодатели не всегда могут сформулировать свои требования и, конечно же, в большинстве случаев не в состоянии прогнозировать, какие навыки и знания

потребуется в будущем²². Опрошенные представители учебных заведений Литвы утверждают, что проблема заключается не столько в недостаточном вкладе работодателей, сколько в отсутствии исследования по вопросам навыков, которые необходимы в настоящее время и будут востребованы в будущем. Помимо этого, в исследовании системы образования говорится, что образование и подготовка – это намного более сложный процесс, чем создание «продукта» согласно спецификации. Из всего этого можно сделать вывод, что универсальный подход к связям между образованием и рынком труда никогда не срабатывает в полной мере. И наоборот, больший успех можно достичь за счет большей гибкости.

Buchanan, Yu и др. (2009) используют понятие «экосистемы навыков» для изучения как проблем, так и возможностей улучшения взаимодействия между системой образования и сферой занятости. Это понятие хорошо согласуется с идеей секторного подхода, где акцент делается не только на разработке квалификационных стандартов, но и на обеспечении координирования политик в отношении навыков, рынка труда и социально-экономических показателей конкретного сектора. Рассмотрение потребностей и возможностей, а также сильных сторон учреждений конкретных секторов образования, вероятно, имеет самые высокие шансы на успех. Buchanan, Yu и др. подчеркивают, что попытки решить проблемы подготовки без учета особенностей системы образования и систем рынка труда, скорее всего, не дадут положительных результатов. Эта идея хорошо согласуется с концепцией МОТ о необходимости координировать различные политические меры, а также с тем акцентом, который ЕФО делает на изучении политических мер. Это, как предполагается, открывает множество продуктивных возможностей для дальнейшего исследования и разработки политики.

В некоторых случаях более точному согласованию квалификационных стандартов с требованиями рынка труда может способствовать определение профессиональных стандартов. В других случаях более результативными представляются учебные планы, разработанные на основе исследований, потому что сама промышленность может не знать, что ей потребуется в будущем. Иногда важную роль могут играть профессиональные организации. Более высоких результатов можно достичь, если рассматривать эти процессы как непрерывные и развивающиеся, а не как в спешном порядке введенные посредством определения стандартов. Предметные исследования отмечают некоторые успехи НСКС в определенных секторах. Говорится, что модель английских НПКС достигла успехов в некоторых нишевых сферах, и аналогичная ситуация наблюдается в Мексике. В обоих случаях на достижение успеха существенно повлияли специальные политические меры и методы развития людских ресурсов в соответствующих сферах промышленности. Это выглядит обнадеживающе для тех стран, которые начинают внедрение НСКС с определенных секторов.

Однако такой подход не решает проблемы правительств, связанной с финансированием плохо функционирующих систем образования и подготовки. Кроме того, имеется более широкая задача, на решение которой нацелены такие политические меры, как системы квалификационных стандартов, потому что они призваны обеспечить принятие системных решений. И все же настоящее исследование убеждает в том, что, как бы этого ни хотелось, имеются сомнения, смогут ли НСКС в действительности выполнить те задачи, которые перед ними поставлены. Существуют или нет другие системные политические меры, способные решить эти задачи, – предмет другого исследования. Мы же просто отмечаем, что обеспечение соответствующего качества квалификационных стандартов более вероятно, если будут учтены потребности и условия конкретных секторов и сфер промышленности, если предусмотрено финансирование системы образования и подготовки, если институты образования и подготовки создаются и поддерживаются на постоянной основе, а не только для удовлетворения краткосрочных потребностей, если учтены более широкие тенденции на рынках труда. Квалификаци-

²² Практическое рассмотрение данной проблемы представлено в работе Wolf (2002).

онные стандарты также имеют больше шансов на успех при наличии сильных профессиональных организаций, основательного исследования рынка труда и крепких профсоюзов, при этом страны могут поддерживать процесс посредством соответствующих политических мер. В будущих исследованиях предстоит рассмотреть роль органов аттестации и сертификации, по которым настоящие предметные исследования не смогли обнаружить достаточной информации.

Во многих странах внедрение НСКС выявило такую важнейшую актуальную проблему, как финансирование. За исключением Австралии, Великобритании, Новой Зеландии, рассматриваемые в настоящем исследовании НСКС были разработаны с привлечением спонсорского финансирования и поддержки (это, вероятно, не будет распространяться на многие европейские страны, разрабатывающие НСКС в настоящее время). Во многих странах для совершенствования системы профессионального образования и подготовки, очевидно, потребуются инвестиции в институты, а не просто политика, предполагающая достижение лучших результатов малыми средствами, или уверенность в том, что элементарная конкуренция обеспечит повышение качества. Несомненно, важной является работа по усилению институтов. Обеспечение условий для того, чтобы учащиеся имели доступ к образованию и подготовке, и не только с точки зрения платы, но и с точки зрения возмещения упущенного заработка в отношении более бедных лиц, – вот задачи, на которые страны могли бы обратить большее внимание. В связи с этим в следующем исследовании, возможно, целесообразно сосредоточиться на поиске эффективных механизмов и систем оценки качества образования, обеспечении справедливого доступа к образованию и подготовке и на других аналогичных вопросах.

В настоящем отчете были представлены некоторые выводы относительно опыта стран по введению систем квалификационных стандартов. Выводы отчета отнюдь не являются окончательными, отчет поднимает довольно много вопросов, актуальных для последующего практического исследования и разработки прогрессивных политических мер. Тем не менее, как ожидается, представленная информация и анализ будут полезны правительствам, организациям работодателей, профсоюзам и учебным заведениям, участвующим в реформировании системы образования и подготовки. Другие исследователи смогут продолжить изучение многих тем, которые были подняты в настоящей работе, или дать другие ответы на поставленные вопросы. Настоящее исследование утверждает, что важнейшая роль, особенно для развивающихся стран, принадлежит серьезному анализу приоритетов политики, а также упорядочению принимаемых политических мер. Совершенно очевидно, что НСКС – это не чудодейственное средство проведения реформ. Наибольших успехов достигли страны, которые рассматривали разработку систем как дополнение к процессу расширения возможностей учреждений образования и подготовки, а не его замену или способ реорганизации институтов, результаты же квалификационных стандартов и программы их разработки – как тесно взаимосвязанные, а не отдельные элементы.

