

Разработка профессиональных стандартов в англоязычных странах

Доклад, подготовленный для Бюро Международной организации
труда для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Москва

21 ноября 2014 года

Стефани Аллайс
Центр исследования образования и труда,
Университет Витватерсранд

ПРОЕКТ — НЕ ПРЕДНАЗНАЧЕНО ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

© Международная организация труда, 2014
Первое издание 2014

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 Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@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.iftro.org.

ILO Cataloguing in Publication

Разработка профессиональных стандартов в англоязычных странах Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. - Москва: МОТ, 2014

ISBN : 978-92-2-133823-9 (web pdf), 978-92-2-133824-6 (epub)

International Labour Office

Также издано на английском языке *The development of Occupational Standards in English-speaking countries*
ISBN 978-92-2-133821-5 (web pdf), 978-92-2-133822-2 (epub)

Библиографическое описание книги

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 можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать напрямую на ilo@turpin-distribution.com.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение.....	3
2. Некоторые уроки в отношении политики.....	7
3. Обзор ключевых вопросов	11
Прогнозирование потребностей в области профессиональных навыков...	11
Приведение систем классификации занятий в соответствие с профессиональными стандартами и программами профессиональной подготовки	15
Разработка профессиональных стандартов	18
Аттестация.....	Ошибка! Закладка не определена.
4. Обзор по странам.....	25
Австралия	25
Прогнозирование и классификация занятий.....	Ошибка! Закладка не определена.
Структуры и системы разработки стандартов и проведения оценки и аттестации.....	27
Канада.....	30
Прогнозирование и классификация занятий.....	30
Структуры и системы разработки стандартов	32
Республика Ирландия	34
Соединенное Королевство	37
Прогнозирование и классификация занятий.....	37
Системы разработки стандартов.....	38
Существующие структуры по разработке стандартов.....	41
Соединенные Штаты.....	43
Прогнозирование и классификация занятий.....	43
Профессиональные стандарты и профессиональная подготовка.....	46
Регулирование в области профессиональных стандартов	47
Использованная литература.....	Ошибка! Закладка не определена.

1. ВВЕДЕНИЕ

Как разрабатываются системы профессиональных стандартов в англоязычных странах и как они связаны с системами прогнозирования потребностей в области профессиональных навыков и системами классификации занятий? Для чего они предназначены? Как они работают на практике? Как аттестуются профессиональные навыки? Как эти системы воздействуют на рынки труда? В данном исследовании автор представляет некоторые сведения о том, как решаются эти и родственные вопросы в западных англоязычных странах с акцентом в основном на системах классификации занятий среднего уровня. Во всех странах, фигурирующих в данном исследовании – Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве, Ирландии и Соединенных Штатах (США) – существуют национальные системы классификации занятий, и все они коротко описаны ниже. Тем не менее, ни у одной из этих стран нет единой национальной системы разработки, обновления и регулирования профессиональных стандартов или аттестации. Существуют разные варианты для различных профессий, и они также различаются в разных государствах, территориях и автономных администрациях. Правовые основы различаются в различных профессиональных сферах, также как и системы аттестации, роль работодателей и т.д. Существует значительная разница между профессиями высокого и среднего уровня. Наиболее регулируемой сферой трудовой деятельности является работа высокого уровня, т.е. квалифицированная работа; возможно, следует отметить, что для либеральной рыночной экономики англоязычных стран характерно разграничение между родом занятий и профессиями (Streek, 2012). В этих странах также существует целый ряд разнообразных механизмов для определения будущих потребностей рынка труда. Чему можно научиться на опыте систем, существующих в этих странах?

Рекомендации по вопросам политики иногда даются без предоставления полной картины о ситуации в стране, система которой заимствуется. Далее, официальные программные документы обычно носят политический характер, являются результатом достижения консенсуса и поэтому не способны поведать окружающему миру о тех спорах, конфликтах и проблемах, через которые они прошли внутри страны. В результате исследования систем профессиональных стандартов и квалификаций становится ясно, что «все обстоит не так, как кажется». Зачастую то, что видит внешний мир, представляет собой лишь моментальный снимок движущейся цели. Официальные документы и отчеты зачастую не отражают то факт, что в модели происходили реальные изменения с того момента, когда ее начали применять, поскольку они направлены на практиков и пользователей внутри страны и должны предоставлять обновленную информацию о том, как эти системы должны предположительно работать. Однако они могут непреднамеренно произвести обманчивое впечатление на тех, кто заимствует эту политику.

Существует множество руководств и пособий, в частности, в англоязычном мире, о том, какими должны быть профессиональные стандарты, о типах структур, которые следует создать для их разработки, и о том, что из себя должны представлять эти процессы. Обычно в них рекомендуется создавать отраслевые советы, возглавляемые или полностью состоящие из работодателей, в целях разработки положений о профессиональных компетенциях или стандартах для

соответствующих отраслей экономики. Они обычно содержат описание того, как разрабатывать такие стандарты (некоторые из используемых подходов вкратце рассматриваются в разделе 3 ниже). Разработанные стандарты обычно используются в качестве основы для обучения, оценки и аттестации. Они, как правило, не связаны с регулированием рынка труда или требованиями к получению разрешений на работу; правительства в англоязычных странах в основном отдают предпочтение нерегулируемым рынкам труда, за исключением нескольких профессиональных сфер и за явным исключением иммиграционных требований. Согласно многим исследователям, отсутствие регулирования профессиональных стандартов на рынке труда способствует тому, что системы профессиональных стандартов в англоязычных странах не результативны.

Помимо слабого регулирования профессий среднего уровня, данное исследование выявило в англоязычных странах относительно слабые системы профессионально-технического обучения и слабую связь между образованием и трудовой деятельностью:

Жалобы на огромные различия в качестве между университетами, политехническими институтами и муниципальными колледжами в англо-американских странах; на узкоспециализированные и сильно фрагментированные учебные планы; на «заказанные фирмами» учебные курсы с очень низкой степенью применимости; на учебные модули, детализированные до мельчайшей единицы обучения; на курсы, не имеющие никакого отношения к реальной работе на реальном рабочем месте; и, среди прочего, на отсутствие координации между потребностями рабочих мест и школьными программами. (Streeck, 2012, стр. 338)

Еще одна характерная черта англоязычных стран состоит в том, что резкое расширение доступа к высшему образованию способствовало разрушению профессионально-технического обучения. Этот эффект не так явно выражен в формировании коллективных профессиональных навыков; Бусемейер и Трампш (Busemeyer & Trampusch, 2012a) полагают, что одно из возможных объяснений состоит в более строго контролируемых направлениях обучения в некоторых европейских странах; еще одно объяснение может состоять в том, что надбавка к заработной плате специалиста с университетским образованием менее выражена в системах с сильными традициями профессионально-технического обучения. Стрик (Streeck, 2012, стр. 323) также считает, что «не позднее 90-х годов прошлого столетия Соединенные Штаты и Великобритания, в конце концов, махнули рукой на повышение квалификации в области индустриального производства, а вместе с тем и на индустриальный рабочий класс. Вместо этого они приняли стратегию ускоренного перехода к «экономике услуг», которая зависит от совершенно иного вида услуг, а именно, тех, которые нужны в значительной степени нерегулируемому финансовому сектору». Хотя директивные органы в области профессионально-технического обучения в этих двух странах, возможно, не согласятся с такой характеристикой, они меньше оспаривают тот факт, что обе страны сталкиваются с проблемами (Wolf, 2011).

Исследователи в области профессиональных навыков (Busemeyer & Trampusch, 2012b) полагают, что англоязычные страны можно сгруппировать вместе как имеющие общий тип систем формирования квалифицированных кадров, который отличается от остальных трех типов таких систем. Вот эти четыре типа:

- Либеральные страны с ограниченным участием компаний и государства;

- Государственные страны с низким уровнем участия компаний, но с высоким уровнем обязательств со стороны государства;
- Сегменталистские страны с высокими уровнями участия компаний и низким уровнем обязательств со стороны государства;
- Коллективные системы с высокими уровнями как участия компаний, так и обязательствами со стороны государства, и с партнерствами, которые часто также включают рабочую силу и в изобилии поставляют мобильные и аттестуемые квалифицированные кадры.

Различие между этими четырьмя типами систем проистекает из различия в распределении рабочей силы между компаниями, ассоциациями и государством в процессе обеспечения и финансирования профессиональной подготовки, поскольку между государствами существуют большие различия в том, насколько компании готовы инвестировать средства в подготовку квалифицированных кадров, обладающих более широким спектром навыков, чем им требуется, и в обязательствах государства в области развития профессиональных навыков и, следовательно, в финансировании этого процесса в целом (Martin, 2012). В данном исследовании англоязычные страны отнесены к первой группе, которая рассматривается как наименее успешная с точки зрения развития профессиональных навыков. В каждой из второй, третьей и четвертой категорий существует больше разнообразия, в то время как в англоязычных странах существует тенденция к большей схожести, хотя, конечно же, есть и некоторые существенные различия.

Одна из проблем, которая преследует системы профессиональных стандартов, а также системы профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП) в англоязычных странах, состоит в том, что правительства пытаются разнообразными способами и с постоянно меняющимися структурами и системами, в точности определить, в чем именно нуждаются работодатели, но работодатели в большинстве не ценят профессиональные навыки и уровни квалификации, формирующиеся в результате этих усилий. При этом они исходят из того, что самое главное, что необходимо изменить – это заставить поставщиков образовательных услуг более четко реагировать на предполагаемые нужды потребителей этих услуг, и именно это приводит в действие меры политики. Однако проблема при этом состоит в том, что там, где действительно существует потребность в профессиональных навыках, которая не удовлетворяется поставщиками образовательных услуг; типы стандартов, разработанных на основе такого подхода, обычно были чрезвычайно узкими и конкретизированными, о чем подробнее говорится ниже. Еще одной проблемой является то, что, концентрируя внимание на текущей потребности работодателей в профессиональных навыках, правительства мало что предпринимали для того, чтобы *изменить* их спрос на квалифицированные кадры путем создания такой потребности в экономике, или активизировать использование работодателями рабочей силы и развитие ее профессиональных навыков (Rainbird, 2010). Кип (Keep, 2012b, стр. 6) полагает, что пример Шотландии ясно показывает, «что страна может создать относительно хорошо обеспеченную ресурсами и успешную систему образования и профессиональной подготовки, которая выпускает большое число относительно высоко квалифицированной молодежи, чьи возможности трудоустройства достаточно высоко расцениваются работодателями, но которая все равно приводит к значительным проблемам обеспечения занятости молодежи и перехода от обучения в школе к трудовой деятельности, неполному использованию

квалифицированных кадров и незначительному улучшению относительной производительности на национальном уровне».

Несмотря на эти проблемы, модели англоязычных стран обычно воспроизводятся в других регионах мира и повлияли на реформирование систем профессиональных стандартов и ПТОП во многих развивающихся странах. Это может показаться парадоксом, учитывая скромные достижения этих стран. Многие европейские и азиатские страны значительно больше преуспели в большинстве областей разработки профессиональных стандартов и профессиональной подготовки. Тем не менее, для существования этого явного парадокса есть причина. И она состоит в том, что системы более успешных стран настолько привязаны к конкретной политике, что их нелегко перенести через национальные границы. Исследователи обращают наше внимание на «...динамичный, отчасти зависящий от обстоятельств и в основе своей политический характер процессов формирования профессиональных кадров» (Busemeyer & Trampusch, 2012a, стр. 4) и подчеркивают, что преобладающую в стране структуру профессиональных навыков можно объяснить, с исторической точки зрения, «конкретными национальными институциональными ограничениями и возможностями, существующими для капитала и рабочей силы, в частности, в том, что касается политики в области организации труда и полномочий на рабочем месте» (Streeck, 2012, стр. 343). Например, Стрик (Streeck, 2012, стр. 343)) полагает, что в США и Соединенном Королевстве существуют большие различия в заработной плате и слишком большой по численности средний класс универсальных управленцев вследствие

... успешной специализации в девятнадцатом столетии лучших работников высокой квалификации, но с узкими навыками; безуспешной борьбы остальных работников, с низкой квалификацией и вовсе неквалифицированных, за универсальные формы социальной защиты, против как работодателей, так и цеховых профсоюзов; и успешных, направленных на деквалификацию усилий работодателей, боровшихся против ограничительной практики квалифицированной рабочей силы.

В противоположность этому, он показывает, что в других развитых странах

... ранее устранение элитной специализации среди работников, подъем массовых политических профессиональных союзов, уплотнение шкалы заработной платы путем ведения коллективных переговоров на уровне предприятия и успешная политическая мобилизация в борьбе за всеобщие социальные права привели, по крайней мере, в некоторых странах, к формированию трехсторонней государственной политики повышения квалификации неквалифицированных работников, предусматривающей возможности для низких уровней иерархии, большую гибкость и значительную автономию работника на рабочем месте, и, в свою очередь, ограничивающей работодателей в специализации по производству разнообразных продуктов с высокой добавленной стоимостью.

Множество различных факторов, таких как регулирование рынка труда, членство в профсоюзах, характер и степень организованности работодателей и роль ведущих отраслевых организаций, институциональный и культурный контекст, степень федерализации страны, соотношение полномочий национальных правительств и штатов/провинций и прочее – все это влияет на то, как готовят специалистов различных профессий (Streeck, 2012; Thelen & Busemeyer, 2012). И более того, все эти факторы сложным образом взаимодействуют друг с другом; например,

структура возможностей на рынке труда создает соответствующие стимулы к учебе (Кеер, 2012b, стр. 14). Одним словом,

...развитие и наличие профессиональных навыков не является вопросом неограниченного, рационального выбора, оно сильно обусловлено и отражает институциональный контекст политической экономики, как в прошлом, так и в современный период (Busemeyer & Trampusch, 2012a, стр. 3).

Возможно, стоит отметить, что некоторые исследователи полагают, что продвижение к принятию квалификационных рамок в Европе, и в особенности акцент на результативности обучения, можно рассматривать как свидетельство того, что европейские страны также постепенно начинают принимать модели англоязычных стран (Brockmann, Clarke, & Winch, 2011), хотя другие исследователи считают, что в некоторых европейских странах принятие квалификационных рамок было формальностью и почти не привело к реальным изменениям (Lassnigg, 2012).

Системы в англоязычных странах *кажутся* более удобными для пользователя, чем глубоко укорененные системы стран, которые в прошлом достигли больших успехов в коллективном формировании квалифицированных кадров. Поэтому они более привлекательны для тех стран, которые пытаются разработать новые системы, а также для доноров и международных организаций. Тем не менее, одной из причин их очевидного удобства для пользователя является именно тот факт, что их можно описать независимо от какого-либо контекста, и это может быть причиной, по которой они не всегда успешны и заставляют директивные органы, например, в Соединенном Королевстве, заниматься бесконечным реформированием сферы образования и профессиональной подготовки.

По этим причинам в настоящем исследовании не приводятся рецепты и простые обзоры. Вместо этого в нем делается попытка представить данные и анализ того, каким образом эти системы работают в некоторых странах. Хотя ни в одной из описываемых областей не существует единой методологии или подхода, можно установить некоторые общие принципы, а также сделать выводы из провалов или проблем, на которые стоит обратить внимание. Таким образом, в разделе 2 данного исследования приводятся некоторые уроки в отношении политики для стран, желающих разработать или усовершенствовать свои системы профессиональных стандартов. В разделе 3 содержится обзор, синтезирующий ключевые выводы и опыт англоязычных стран. И в завершение, в разделе 4 представлены обзоры по странам, с тем чтобы дать возможность глубже проникнуть в определенные аспекты этих систем в некоторых странах (Австралии, Канаде, Ирландии, Соединенном Королевстве и США), обратить внимание на конкретные, относящиеся к делу, вопросы и охарактеризовать специфику их систем.

2. НЕКОТОРЫЕ УРОКИ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ

В данном исследовании описывается то, каким образом англоязычные страны занялись выявлением потребностей в квалифицированных кадрах, определением профессий и их соотношением с квалификациями (стандартами), разработкой этих стандартов, а также оказанием поддержки и организацией обучения и профессиональной подготовки в соответствии с ними. В частности, в нем

говорится о роли социальных партнеров в создании этих механизмов. В данном исследовании разъясняются различные системы и подчеркиваются как некоторые общие для этих систем вызовы, так и множество различий. Далее приводится список некоторых уроков в отношении политики:

1. Анализ потребностей в квалифицированных кадрах зачастую концентрирует внимание на существующем в данный момент дефиците. Вместо этого необходимо сосредоточить внимание на понимании последствий экономической политики в отношении областей ожидаемого роста и того, какие профессиональные навыки будут необходимы для их поддержки. К этому необходимо добавить разработку сценариев, учитывающих предполагаемое направление развития экономики, на основе экономической политики и стимулов, а также то, каким образом, по предположениям руководителей отраслей, эти отрасли будут развиваться и какие при этом понадобятся профессиональные навыки. Этот анализ следует проводить с использованием качественных и количественных методов, охватывающих широкие сферы, в которых потребуются квалифицированные кадры; сюда можно включить анализ данных по стране, связанных с экономикой, и основные интервью.
2. Переход от анализа потребностей в квалифицированных кадрах к развитию профессиональных навыков для удовлетворения этих потребностей сложен. Этот переход легче осуществить, если прогнозный анализ определяет ключевые профессии, потребности в которых существуют в широком масштабе, с тем чтобы можно было принять решения относительно того, что именно следует сделать приоритетом в плане разработки или рассмотрения, в зависимости от необходимости. Это предполагает, что существует процесс определения групп профессий и что принимается решение относительно количества, названий и сферы охвата профессий в данной группе.
3. Далее, существует необходимость в обеспечении обратной связи с учебными заведениями и в ее дополнении механизмами, дающими учебным заведениям возможность пересматривать, где требуется, учебные планы и проводить дополнительный набор студентов, а студентам – получать доступ к этим программам (например, путем предоставления стипендий, позволяющих им заниматься по приоритетным программам). Это также означает оказание поддержки учебным заведениям, поскольку им необходимо время и ресурсы для проведения исследований и получения современных знаний по данным профессиональным сферам; одна лишь разработка стандартов не может дать понимание всего массива знаний, необходимых для работников различных профессий.
4. Разработка стандартов должна производиться для основных видов занятий с широкими профилями. Последние должны напрямую соотноситься с основными (рабочими) задачами и процессами в данной профессиональной области, а не с конкретными рабочими местами в отрасли или на предприятии. Отправной точкой должен быть диапазон основных видов трудовой деятельности и соответствующих компетенций, связанных с ключевыми видами работ на производстве и в сфере услуг, а не детальный профиль каждой специализации. Обычно бывает достаточно от четырех до семи профессий на одну группу. Например, в области электротехники электрик по строительным и монтажным работам, техник по электронному оборудованию, электротехник по автоматизации производства, электротехник по средствам коммуникации и один-два электротехника с различной специализацией могут охватить всю профессиональную сферу и все электротехнические

/электронные виды работ на промежуточном уровне. Не рекомендуется вводить новые профессиональные профили для каждого новой узкоспециализированной задачи.

5. Этот процесс требует целенаправленного и постоянного привлечения социальных партнеров вне рамок разработки стандартов и должен включать создание крепких связей между учебными заведениями и социальными партнерами. Это даст возможность социальным партнерам участвовать в решении вопросов, касающихся организации трудовой деятельности, и других связанных со сферой труда вопросов.
6. Цель разработки стандартов должна быть четко определена: как они соотносятся с обеспечением образования и как они соотносятся с регулированием рынка труда. Хотя оба этих аспекта связаны друг с другом, это не одно и то же. Не может быть узконаправленной взаимосвязи между профессиональными стандартами и учебным планом, и никогда не бывает узкого, однозначного соотношения между приобретением совокупности знаний и использованием этих знаний в трудовой деятельности. Учебные планы должны пополняться теоретическими знаниями и знаниями дисциплин, способствующими развитию широких профессиональных компетенций, а также учитывать требования трудовой деятельности. Учебные заведения должны разрабатывать учебные планы, основанные на совокупности знаний, поддерживающих автономную работу в различных профессиональных сферах. Для этого они должны обладать самостоятельностью, и не следует ожидать, чтобы они соответствовали жестким и узким требованиям профессиональной компетенции. Хорошие взаимоотношения между учебными заведениями и производством могут способствовать обеспечению правильного отбора совокупности знаний по дисциплинам и отбора специализированных знаний из более обширного массива знаний (например, объема физики, необходимой для автомехаников). Далее, квалификации или стандарты должны предоставлять учебным заведениям определенную гибкость, чтобы они могли адаптироваться к изменениям в области техники, и должны обладать достаточной глубиной, позволяющей обучающимся адаптироваться к изменяющемуся характеру их работы.
7. Анализ профессий должен давать возможность пересматривать существующие квалификации и определять, требуются ли новые квалификации и стандарты (обычно этого не требуется), есть ли необходимость пересматривать и изменять существующие квалификации (зачастую этого также не требуется) или изменения можно внести лишь на уровне учебного плана и оценки. Как уже говорилось, процесс расстановки приоритетов в отношении квалификаций, требующих внимания, должен быть связан с вышеописанными сценариями возникновения потребностей в квалифицированных кадрах, но также должен учитывать ограничения такого сценарного планирования. Основным выводом из исследования англоязычных стран является необходимость обеспечения того, чтобы стандарты не были настолько директивными, чтобы любое изменение в области техники требовало нового стандарта. От этого стандарты быстро устаревают, вследствие чего поставщики образовательных услуг предоставляют профессиональную подготовку в разрез со стандартами, и лишь позднее включают дополнительные компоненты, действительно отвечающие потребностям производства.
8. Социальная сопричастность должна создаваться многими способами, и они должны быть, по возможности, органичными; иными словами, базироваться на существующих институтах и системах и способствовать им, вместо того чтобы

стремиться к их замене новыми системами. В разных отраслях можно применять разную логику.

9. Недостаточно лишь создавать официальные системы разработки стандартов; зачастую, если отсутствует социальная сопричастность, созданные структуры все равно не поддерживаются работодателями. Необходимо создавать взаимосвязи в рамках этого процесса. Необходимо также эффективное вовлечение социальных партнеров в оценку этого процесса. Однако еще один важный урок состоит в том, что это вовлечение должно иметь стратегическую направленность и ограничиваться ключевыми обязательствами, с тем чтобы обеспечить надежное вовлечение. Очень крупные структуры с обширными и сложными мандатами обычно стремятся к кворуму и пытаются заниматься деталями. Если системы стандартов способствуют процессу укоренения коллективного понимания профессиональных навыков и стандартов, в том числе требований к знаниям в рамках учебных планов, хотя бы в пределах нескольких отраслей, – это прогресс. Они могут сделать хотя бы то, что «люди соберутся в одной комнате» и начнут разговаривать. Однако, как уже отмечалось, этого недостаточно. Они должны разговаривать друг с другом на протяжении продолжительного периода времени и о правильных вещах, которые приведут к укреплению взаимосвязей, и акцент должен делаться не только на стандартах, но также и на организации трудового процесса и прочих связанных с рынком труда вопросах.
10. Все вышесказанное подразумевает необходимость поддержки учебных заведений. Сюда входит повышение квалификации преподавателей, консолидирующее процесс преподавания/обучения и производственные знания и поддерживающее профессиональную подготовку на рабочем месте. Важным уроком опыта англоязычных стран является то, что акцент на регулирующих институтах поглощает огромные объемы ресурсов, приводит к созданию сложных структур и систем и может отвлечь внимание от совершенствования учебных планов и повышения квалификации преподавателей ПТОП. Далее, решения в области образования не должны быть узко привязаны к прогнозированию потребностей в профессиональных навыках даже на широком профессиональном уровне, поскольку системы прогнозирования имеют многочисленные ограничения, и взаимосвязь между образовательным уровнем и работой условна и не всегда хорошо понятна. Принятие решений в области образования, даже в области профессиональной подготовки, должно базироваться на более широких образовательных критериях.
11. Подобным же образом, общая координация всей системы ПТОП и повышения квалификации имеет решающее значение, но создание дополнительных координирующих структур может просто усложнить систему еще больше. Создание учебных заведений требует много времени. Кроме того, многочисленность изменений приводит к невосприимчивости политики и снижает доверие к системе. По возможности, работайте с существующими учреждениями. Укрепляйте существующие координационные структуры, такие как межминистерские комитеты. Пусть структуры будут как можно более компактными и целенаправленными.
12. Формирование квалифицированных кадров происходит не в вакууме. Если стремиться к достижению реального прогресса, правительства должны постараться понять проблемы, создаваемые структурой и мотивацией существующего рынка труда, рынка продукции и производственных отношений. Развитие высококвалифицированных работников затрудняется

экономической политикой и политикой на рынке труда, которая не создает спрос на знающих работников и не решает проблемы характера и организации трудовой деятельности. Например, требование получения разрешения на работу мотивируют учащихся заниматься образованием и профессиональной подготовкой, а общеобразовательные и профессионально-технические учебные заведения – иметь хорошо разработанные учебные планы. Может потребоваться внесение изменений в политику, чтобы разработать более широкую профессиональную идентификацию в отношении знаний и навыков, в том числе оказание поддержки в продвижении по работе, повышение качества трудовой жизни путем изменения организации труда и должностных обязанностей; решение проблемы заработной платы и распределения доходов; обеспечение учета мнений работников при внесении каких-либо изменений в систему. Данное исследование сосредоточено на опыте англоязычных стран. Несмотря на то, что системы стран, которые в прошлом добились больших успехов в развитии профессиональных навыков, невозможно трансплантировать в виде готовых моделей, существует множество важных выводов из истории и текущей практики этих стран.

13. Не существует легких путей применения «моделей» для совершенствования взаимосвязей между образованием и трудовой деятельностью. В долгосрочной перспективе, возможно, важнее сосредоточить внимание на прагматических подходах, основанных на специфичности национальных контекстов, и, что в равной степени важно, отраслевых контекстов; подобным же образом, процессы могут оказаться столь же важными, как структуры и модели.

3. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ

Прогнозирование потребностей в области профессиональных навыков

Бюро статистики труда США первым применило упреждающий поход к планированию образовательных услуг, предвосхищающий изменения структуры занятости, в попытке обеспечить рабочие места для военнослужащих, возвращавшихся со Второй мировой войны. Подобные эксперименты также происходили в послевоенной Европе (Marock, Yeowart, & Gewer, 2012). С тех пор многие страны пытались достичь такой же определенности в предложении профессиональных навыков, которые должны поставлять их системы образования, по той, среди прочего, причине, что принятие инвестиционных решений в области образования и профессиональной подготовки требует много времени. Одной из основных причин прогнозирования потребностей в профессиональных навыках является попытка избежать дефицита квалифицированных кадров, однако существуют разногласия относительно того, что считать таким дефицитом. Ричардсон (Richardson, 2007) предлагает следующие четыре вида дефицита:

Уровень 1: Имеется лишь небольшое количество лиц с необходимыми техническими навыками, которые они еще не используют; для развития навыков требуется длительная профессиональная подготовка, учебные заведения полностью загружены.

Уровень 2: Имеется лишь небольшое количество лиц, обладающих необходимыми техническими навыками, которые они еще не используют, но для развития навыков требуется короткая профессиональная

подготовка, и учебные заведения могут увеличить выпуск таких специалистов.

Дисбаланс между профессиональными навыками и требованиями рынка труда: Достаточно большое количество лиц с необходимыми техническими навыками, но они не хотят поступать на имеющиеся рабочие места на существующих условиях.

Несоответствие качества требуемому уровню: Достаточно большое количество лиц с необходимыми техническими навыками, но им не хватает некоторых качеств, которые работодатели считают важными.

Дефицит первого типа рассматривается как самая большая угроза, поскольку его сложнее всего устранить в короткие сроки; это требует долгосрочного планирования и сильного и устойчивого институционального ландшафта. Работодатели и учебные заведения обычно могут справиться с дефицитом второго типа в относительно короткие сроки при благоприятной мотивации. Дисбаланс между профессиональными навыками и требованиями рынка труда возникает вследствие таких проблем, как уровень вознаграждения или условия труда, и требует иных мер, а не профессиональной подготовки. Сложнее всего справиться с несоответствием качества требуемому уровню, и требуется тщательный анализ, чтобы определить, какие меры будут наиболее эффективными, памятуя о том, что дефицит или избыток кадров является следствием сложного сочетания политических и экономических факторов. Многие исследователи, например, подчеркивают, что, хотя политика по большей части обращает внимание на дефицит профессиональных навыков рабочей силы, фактическая численность населения, получающего высшее образование, и обучающихся взрослых находится на беспрецедентном уровне:

С 80-х годов прошлого столетия должностные требования повысились как с точки зрения уровня формального образования, необходимого для трудоустройства или результативной работы, так и с точки зрения периода профессиональной подготовки, необходимого для освоения профессии. Однако уровень образования занятой рабочей силы с тех пор превзошел образовательные требования должностных обязанностей, и общий коэффициент недоиспользования профессиональных навыков, похоже, растет. (Livingstone & Guile, 2012, стр. 5).

Несмотря на происходящие в этой области дискуссии о том, нуждаются ли правительства в конкретных навыках для обеспечения экономического роста или осуществления отраслевой стратегии, или они просто желают лучше планировать образование, правительства хотят понять, какие виды профессиональных навыков будут с большой степенью вероятностью нужны стране в предстоящие годы. В идеале прогнозирование потребности в квалифицированных кадрах должно также давать понимание различных причин дефицита рабочей силы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы, поскольку подготовка недостаточного числа специалистов системой образования зачастую не является коренной причиной нехватки конкретных профессиональных навыков.

К сожалению, прогнозировать потребности в квалифицированных кадрах сложно; некоторые исследователи полагают, что это невозможно. Чем менее регулируемой является экономика, и чем меньше правительство вмешивается в экономику, например, в планирование производства, тем сложнее прогнозировать потребности в квалифицированных кадрах; по этой причине государственный

сектор зачастую более успешен в планировании своих собственных потребностей в квалифицированных кадрах, чем потребностей частного сектора. Одним практическим правилом, которое можно вывести из материалов по данному предмету, является то, что, чем более привязаны прогнозы к определенной отрасли и чем короче они по времени, тем более точными они могут оказаться.

Критике подвергаются различные системы прогнозирования потребностей в квалифицированных кадрах, однако большинство стран все еще пытаются, при помощи разнообразных количественных и качественных методов и сочетания отраслевых и макроэкономических подходов, совершенствовать свою способность прогнозирования этих потребностей (Marock, Yeowart, & Gewer, 2012; Wilson, 2004). Уилсон и другие (Wilson et al., 2004) перечисляют следующие основные подходы к прогнозированию потребностей в квалифицированных кадрах: официальные проекты национального уровня, основанные на количественных моделях; отраслевые исследования; обследования работодателей; а также фокус-группы и круглые столы.

Количественное моделирование потребностей в квалифицированных кадрах предназначено для того, чтобы предвосхитить, каким образом рынок труда будет реагировать на разнообразное внешнее воздействие. Такие модели стараются предоставить детальную информацию для всей экономики, с разбивкой на отрасли (Wilson et al., 2004). Они могут служить источником раннего оповещения о будущем спросе на группы профессий и о возможных изменениях в содержании этих профессий в довольно общем виде (Fretwell, Lewis, & Deij, 2001, стр. 17). В то время как они служат указанием на общее изменение спроса в рамках страны, они менее информативны в отношении основных отраслей экономики (McGuinness & Bennet, 2008). Они дорогостоящи и нуждаются в точных и детализированных статистических данных (Marock et al., 2012). Еще одной проблемой, помимо их затратного характера и необходимости в обширных и точных данных, является то, что такие модели основаны на моделях поведения в прошлом, которые могут не продолжиться далее – потребности рынка труда со временем меняются.

Отраслевые исследования, часто сосредоточенные на конкретных географических регионах, предоставляют конкретную информацию для отрасли, которую легче применить в отраслевом планировании (Wilson et al., 2004). Тем не менее, они не обеспечивают последовательную картину потребностей в квалифицированных кадрах в различных отраслях, и существуют пределы в использовании данных работодателей, поскольку работодатели могут считать, что чрезмерная подготовка квалифицированных кадров – в их интересах, чтобы снизить затраты на рабочую силу (Keer & Mayhew, 2010).

Обследование работодателей и других групп можно проводить для того, чтобы оценить текущие потребности производства в квалифицированных кадрах и их дефицит (Wilson et al., 2004). Сильная сторона такого подхода заключается в том, что в этот процесс вовлекаются работодатели, которые напрямую испытывают дефицит квалифицированных кадров и влияние методов, используемых для развития профессиональных навыков в отрасли. С другой стороны, его слабая сторона состоит в том, что он может быть субъективным и непоследовательным и сосредоточивать внимание на вакансиях, а не на фактическом дефиците квалифицированных кадров на рынке труда. Еще один подход объединяет использование фокус-групп и подробных опросов заинтересованных сторон и работодателей, с тем чтобы обеспечить качественное понимание специфики требуемых профессиональных навыков (Wilson et al., 2004). Как и другие

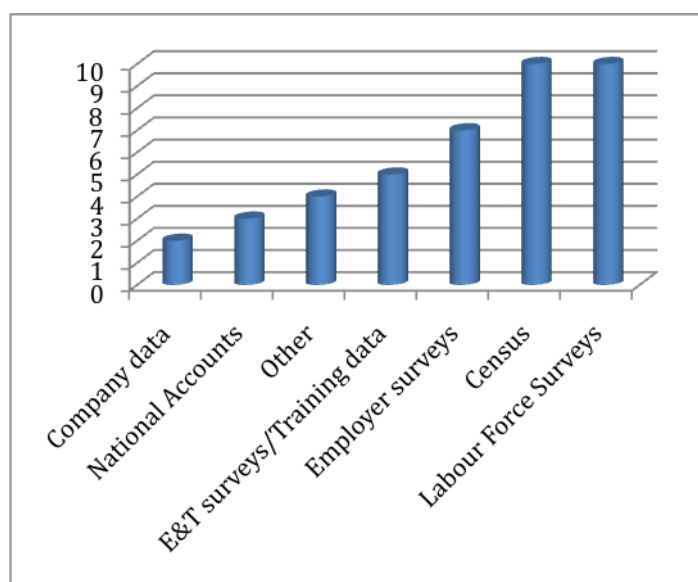
основанные на качественном подходе методологии, эта может быть субъективной и непоследовательной (Wilson et al., 2004).

Прогнозирование в основном осуществляется независимыми исследовательскими агентствами, некоторые из которых связаны с университетами (Австралия, Австрия, Нидерланды) (McGuinness & Bennet, 2008). Там, где прогнозированием занимается правительство, это обычно делается специализированными подразделениями или исследовательскими комитетами, такими как в Ирландии (см. ниже). В общем, ответственность за прогнозирование централизована, хотя источники используемых данных могут быть децентрализованы. Лишь в Канаде (а в неанглоязычном мире – во Франции и Швеции) есть свидетельства того, что прогнозирование осуществляется на региональном уровне или на уровне штата. Во всех случаях за прогнозирование платит национальное правительство или государственные ведомства. В нескольких странах финансовую ответственность несут региональные правительства или ведомства.

Подписи под диаграммой: Данные компаний, Национальные счета, Прочее, Обзоры в сфере образования и проф. Подготовки, Обследования работодателей, Переписи населения, Обследования рабочей силы

Исследование 14 стран (Отдел приоритетных профессиональных навыков, 2008) показало, что в 10 странах для прогнозирования потребностей в квалифицированных кадрах использовалась перепись населения, обычно совместно с обследованиями рабочей силы.

Было также обнаружено, что обследования работодателей используются все больше; при этом лишь одна страна – Швеция – для прогнозирования потребностей в квалифицированных кадрах полагается исключительно на вопросники. Австралия проводит ряд выборочных обследований, которые используются вместе с данными переписи населения. Почти все страны при разработке своих прогнозов используют два или более источника данных, при этом Германия использует семь, а Франция – шесть источников.



В международных материалах по данному вопросу существует мало свидетельств того, как именно требуемая информация передается учебным заведениям и социальным партнерам в рамках системы обеспечения кадрами и используется ими. В краткосрочной перспективе информационные системы рынка труда, использующие, например, данные работодателей об имеющихся вакансиях, могут время от времени выдавать информацию, которая может быть использована для краткосрочной профессионально-технической подготовки, однако в основном этот тип информации используется для определения потребностей в иммиграции. Некоторые исследования (McGuinness & Bennet, 2008) дают возможность предположить, что прогнозы в основном используются национальными и региональными правительствами и меньше используются учебными заведениями. В примере с Ирландией (рассматривается ниже) прогнозирование

трансформируется в план обеспечения квалифицированными кадрами и используется как основа для принятия решений в отношении набора студентов, разработки учебных планов и финансирования. Единственным фактором, который, как представляется, приводит к успеху в данном примере, является то, что один и тот же национальный орган непосредственно занимается как прогнозированием, так и планированием подготовки кадров.

Существуют различные модели, которые пытаются привязать планирование подготовки кадров и исследование рынка труда к предоставлению образовательных услуг (Powell & Reddy, 2014). Одна из них представляет собой основанную на данных рынка модель, в которой используется система формального образования для развития профессиональных навыков. Это ориентировано на рынок в плане восприятия требований рынка студентами, а также, в некоторой степени, учебными заведениями. Считается, что эта модель обычно используется в Соединенном Королевстве, Гонконге и бывших британских колониях. Вторая модель, которую можно увидеть в Нидерландах, скандинавских странах и Республике Ирландия, делает акцент на развитии рабочей силы путем социального партнерства, поскольку предполагается, что социальные партнеры играют важную роль в определении потребностей в квалифицированных кадрах и в определении того, какие виды профессиональных навыков необходимо обеспечить. Эта модель обычно также включает структуры, предназначенные для производства информации о рынке труда. Третья модель, связанная с тем, что иногда относят к «государствам с эволюционирующей системой управления», подчеркивает роль экономической политики, особенно в области промышленности, в создании спроса на профессиональные навыки более высокого уровня, и централизованного контроля над образованием для обеспечения подготовки необходимых квалифицированных кадров. И наконец, развивающиеся страны или страны со средним уровнем доходов, которые пытаются придать импульс развитию путем повышения предложения квалифицированных кадров, пробуют занять целостный подход, при котором макроэкономическая и остальная национальная политика привязываются к политике в области развития профессиональных навыков, занятости и решения других вопросов, связанных с занятостью. Это, однако, легче описать в политических документах, чем достичь в реальности.

Приведение систем классификации занятий в соответствие с профессиональными стандартами и программами профессиональной подготовки

Системы классификации занятий обычно разрабатываются таким образом, чтобы охватить все виды занятий в национальной экономике, в которой работа выполняется за вознаграждение или для получения прибыли, отражая профессиональную структуру экономики. Классификации занятий используются государственными ведомствами, практиками производства и производственных отношений, студентами, ищущими работу лицами, работодателями и другими лицами (Roberts, 2010). Обычно они составляются и финансируются через государственные ведомства, а данные собираются аналитиками в области профессиональной деятельности (Международная организация труда, 2013). Со временем эти системы были пересмотрены с признанием необходимости в постоянном повышении квалификации, учитывая ускоренное развитие техники, которое делает сегодняшнее образование более сложным; как отмечает Котце (Kotze, 2014)), интересной особенностью «экономики, основанной на знаниях»

является абсолютное разнообразие выполняемой людьми профессиональной работы.

«Работа» обычно рассматривается как комплекс задач, которые должны выполняться одним лицом в обмен на заработную плату или оклад, в то время как «профессия» представляет собой совокупность «работ», которые достаточно схожи по набору основных задач и могут быть сгруппированы вместе в целях классификации (Статистическое бюро Австралии, 2009). Эммануэль и Коска (Emmanuel and Cosca (2008, p. 1)) описывают «профессию» как «коллективное описание ряда отдельных выполняемых работ (с незначительными вариациями)». Учитывая эти определения, в схемах классификации занятий делается попытка организовать миллионы работ в отдельные группы на основе их схожести в соответствии с принципами классификации, заложенными в схемах (например, уровень квалификации, тип профессиональных навыков и т.д.). Детализированные профессии со схожими должностными обязанностями, а в некоторых случаях и профессиональными навыками, образованием и/или профессиональной подготовкой, группируются вместе, и каждый работник относится лишь к одному из детализированных и представленных в классификации занятий на основе выполняемых им задач (Бюро США по статистике труда, 2010).

Тем не менее, классификация занятий не является однозначным или простым вопросом, поскольку она зависит от интересов и перспектив; распределение труда в рамках профессий и по всей совокупности профессий не просто дело техники, оно отражает взаимоотношения с точки зрения полномочий. Понятие профессии варьируется в различных языках, странах и системах. Разные традиции основанной на классификации занятий организации работы и профессионально-технического обучения и подготовки приводят к формированию различного концептуального представления о профессиях, профессиональных квалификациях и программ профессионального обучения. Более того, профессии в реальном контексте работы являются многомерными, в то время как системы классификаций такими не являются, и попытки интегрировать многомерную структуру в одну иерархическую структуру приводят к путанице.

Международная стандартная классификация занятий МОТ предоставляет модель для разработки национальных и региональных классификаций в качестве отправной точки, отталкиваясь от которой, каждая страна устанавливает свою внутреннюю систему классификации занятий. В системе МОТ «работа» определяется как комплекс заданий и обязанностей, выполняемых одним лицом; комплекс работ с очень схожими основными заданиями и обязанностями составляет занятие. На самом детализированном уровне Международной стандартной классификации занятий существует 436 категорий, т.е. начальных групп. Хотя критерии, используемые для определения основных групп, подгрупп и малых групп, включают уровень квалификации и специализированные профессиональные навыки, необходимые для компетентного выполнения задач и обязанностей в рамках данной профессии, они не входят в классификацию, в противоположность некоторым национальным классификациям (например, Национальная классификация занятий Канады) (Roberts, 2010). Большинство основных групп однородны с точки зрения уровня квалификации, хотя в некоторых национальных классификациях это не так (например, в классификации Австралии и Новой Зеландии (Roberts, 2010)).

Еще сложнее обстоит дело касательно соотношения систем классификации занятий с разработкой стандартов и профессиональной подготовкой.

Классификация занятий в системах, подобных Международной стандартной классификации занятий МОТ, преследует иные цели, чем систематизация профессиональных профилей и программ в целях ПТОП. Одно из основных различий состоит в том, что логика профессионального обучения и подготовки и, следовательно, профессиональных стандартов ведет к сокращению числа профессий, в то время как в целях анализа рынка труда большое число профессий может оказаться полезным. Число профессий в системе может варьироваться от 200 до более 1000. Сложные группировки различных задач или детальное перечисление узконаправленных задач могут быть полезны по разным аналитическим причинам; тем не менее, в странах с развитыми программами ученичества число профессий, *которым обучают*, составляет от двух до четырех сотен (например, в Германии 350, в Швейцарии 200), а фактически в Германии около 60% учеников обучаются лишь 20 профессиям.

Это является также и вопросом политики и связано со стоимостью профессионального обучения и мобильностью работников в пределах рынка труда: профессиональная подготовка более широкого диапазона дороже; готовит работников, лучше приспособленных к автономной работе; и также способствует мобильности рабочей силы, против чего могут быть настроены работодатели.

Исходя из практических соображений, разработкой новых профессий и пересмотром профессиональных профилей в целях профессионального обучения лучше заниматься в рамках семейств, кластеров или групп профессий. Еще раз хочется подчеркнуть, что в мире существуют разные подходы к кластерам или группам профессий. В международной практике ПТОП возникло от 6 до 16 сфер профессионально-технической подготовки или кластеров профессий, такие как здравоохранение, строительная промышленность, сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность или деловое администрирование. Например, в Германии существует 16 семейств профессий, а в Соединенном Королевстве существует 14 кластеров (связанных с системой социального обеспечения). Классификация занятий в Канаде включает десять групп (управленческие профессии; бизнес, финансы и администрирование; естественные и прикладные науки и связанные с ними профессии; профессии в сфере здравоохранения; профессии в сфере образования, права и оказания социальных, общественных и государственных услуг; профессии в сфере искусства, культуры, отдыха и спорта; профессии в сфере продаж и услуг; торговля, транспорт и операторы оборудования и связанные с этим профессии; природные ресурсы, сельское хозяйство и связанные с этим производственные профессии; профессии в сфере обрабатывающей промышленности и ЖКХ).

В Ханчжоуской декларации, подписанной по итогам Международной встречи под эгидой ЮНЕКСО по инновациям и передовому опыту в подготовке преподавателей/инструкторов ПТОП в Ханчжоу в 2005 году, предлагаются следующие кластеры в целях определения компетенции в профессиональных /профессионально-технических сферах: бизнес и администрирование (производство и дистрибуция товаров, сфера услуг, маркетинг, администрирование, финансы, страхование, транспорт, логистика, туризм); производство и обрабатывающая промышленность (обрабатывающая промышленность, машиностроение, проектирование машин и механизмов, коммунальное хозяйство/экологическая инженерия, автомобилестроение); гражданское строительство (строительство, технология обработки древесины и поверхностей и нанесения покрытий); электротехника и электроника,

информационные и коммуникационные технологии (производственные системы, строительное оборудование, информационные и коммуникационные технологии, мультимедийные технологии); технология производства и энергетика (прикладные науки, энергосбережение); здравоохранение и социальное обслуживание, личная гигиена, сестринский уход); образование и культура (воспитание детей и молодежи, подготовка медсестер, просветительские программы для взрослых, целевые группы с особыми потребностями, музыка и танцы); отдых, путешествия и туризм (путешествия, спорт, туристические услуги, общественное питание и гостиничный бизнес); сельское хозяйство, продовольствие и питание (сельское хозяйство, производство продуктов питания, местная экономика); средства массовой информации (печатное дело, электронная реклама, электронные услуги, продвижение товаров); текстиль и дизайн (производство одежды, мода, дизайн интерьеров, изобразительное и прикладное искусство); а также добывающая промышленность и природные ресурсы (горнодобывающая промышленность, добыча нефти и газа).

Разработка профессиональных стандартов

В данном разделе представлен обзор некоторых аспектов организации систем профессиональных навыков с точки зрения правовой базы, участников, финансирования, разработки профессиональных стандартов и развития профессиональных навыков.

Теоретически разработка стандартов – это создание ориентировочных требований к конкретным сферам трудовой деятельности. Предполагается, что это должно быть связано с предоставлением услуг в области профессиональной подготовки, которая становится мерой способности людей выполнять конкретные функции на конкретном рабочем месте при наличии конкретной базы знаний и понимания (Национальные профессиональные стандарты Соединенного Королевства, 2014). Идея состоит в том, чтобы обеспечить соответствие профессиональных навыков потребностям отрасли и прийти к социальному консенсусу относительно знаний и навыков, необходимых в различных сферах. В некоторых странах профессиональные стандарты принимают форму комплексных систем классификации, обеспечивающих категории для мониторинга рынка труда; в других они разрабатываются в виде ориентиров для измерения результативности профессиональных показателей, как в контексте работы, так и в контексте обучения; а в третьих странах профессиональные стандарты описывают род занятий, для которого предназначена какая-либо квалификация, и разрабатываются в комплексе со стандартами образования (Cedefop, 2009). В англоязычных странах преобладает второй подход.

Во многих европейских странах профессиональные стандарты связаны с высоким уровнем ПТОП и ученичества; они укоренились в коллективном понимании компетенции, проистекающем из трехсторонних корпоративных моделей и правового регулирования (например, в Германии и Швейцарии). В англоязычных странах на разработку профессиональных стандартов оказала сильное влияние квалификационная реформа, направленная на реформирование ПТОП, особенно начиная с 80-х годов прошлого столетия и внедрения Национального классификатора профессий и квалификационных требований в Соединенном Королевстве (рассматривается ниже). Доминирующая логика в англоязычных странах состоит в первоначальном определении профессий, за этим следует описание сферы компетенций для каждой профессии в виде профессиональных

стандартов. Эти стандарты называются национальными профессиональными стандартами или стандартами профессиональных навыков, которые должны представлять собой измеримые показатели результативности каждой профессии. Обычно они предназначены для описания профессиональных навыков, знаний и поведения, необходимых для компетентной работы в различных профессиональных сферах. Есть стандарты, обеспечивающие основу для разработки образовательных программ, а также для оценки и аттестации (включая аттестацию более мелких подразделений квалификаций).

Один из подходов, используемых для разработки этих стандартов, называется анализом работы или задачи, другой называется функциональным анализом, а третий – разработкой учебных программ (DACUM) (Fretwell et al., 2001). Анализ работы или задачи основан на многократных наблюдениях по месту действия, посредством которых определяются задачи, которые затем можно обобщить как профессию. Этот метод включает разбивку работ и задач на все более мелкие составные части, с тем чтобы предоставить данные для профессиональной подготовки (он также используется для разработки ориентиров при установлении сдельной заработной платы). Вместо наблюдения за работой, DACUM использует направляемые групповые обсуждения с опытными работниками. Функциональный анализ начинается с определения основного назначения профессии, определения основных функций с их разбивкой на подфункции и определения результатов для каждой функции. В функциональном анализе используется консультативный процесс, в который вовлекаются практики, управленцы и, в некоторых случаях, пользователи или «потребители» стандартов.

При использовании функционального анализа работодателей могут попросить установить основное назначение исследуемой производственной функции или услуги. Задается ряд вопросов, с тем чтобы выяснить, какие функции необходимо выполнить, чтобы была достигнута предыдущая функция. Затем создается пакет описаний компетенции или итоговых результатов обучения, которые разбиваются на конкретные результаты и критерии результативности работы в целях оценки. Существует множество вариантов такого подхода с различными акцентами и методологиями. В Соединенном Королевстве, где этот подход был впервые объединен в одно целое, отправной точкой был анализ профессиональных функций, проведенный работодателями (Stewart & Sambrook, 1995). Там надеялись на то, что ориентирующиеся на отрасль органы разработают «описания компетентной результативности рабочего места», исходя из пакета отдельных «элементов компетенции» и связанных с ними «критериев результативности». Эти «элементы компетенции» (позднее ставшие «профессиональными стандартами») затем были сгруппированы в «единицы компетенции». Идея состоит в том, что квалифицированные работники, которые работают в сфере данной профессии, могут удовлетворить потребности профессиональных профилей и описать требуемые задачи, а также качество и контекст, в котором эти задачи выполняются, точнее, чем аутсайдеры. Предполагается, что объединение этих более широких типичных задач выльется в полное и целостное описание профессии. В зависимости от сложности, каждую профессию можно описать ограниченным числом таких совокупных задач (приблизительно 8-16) и компетенций.

DACUM описывается как «метод систематического определения задач, работ, компетенций и инструментов, связанных с определенным типом рабочего места» (Deissinger & Hellwig, 2005, стр. 13). Сначала определяются мелкие элементы. Затем они постепенно расширяются для применения в более широком контексте. При

этом исходят их трех предпосылок. Во-первых, предполагается, что люди, работающие на своих рабочих местах, могут описать их реалистично и точно. Во-вторых, предполагается, что эффективный подход к анализу работы и рабочего места состоит в точном и полном описании задач специалиста. И наконец, предполагается, что каждая успешно выполненная задача требует специальных знаний, навыков, оборудования и поведения, которые можно определить имплицитно, посредством анализа работы и рабочего места (Deissinger & Hellwig, 2005).

Обычно проводится двухдневный семинар при участии обученного методу DATUM методиста и комиссии, состоящей из 5-12 квалифицированных специалистов, представляющих анализируемые должности и профессии или иные сферы анализа. Квалифицированные специалисты должны обладать опытом работы в той профессии, которая является предметом анализа, а ими руководит методист таким образом, чтобы дать им возможность ясно и четко описать знания и навыки, необходимые на данной должности или в профессии. В ходе семинара используются методы командной работы, групповых дискуссий, мозгового штурма и визуализации. Предполагается, что результатом этого станет подробный анализ задач, связанных с конкретной профессией, а также знаний и навыков, инструментов и оборудования, равно как и поведения работника. Несколько сокращенная версия этого метода основывается на проведении семинаров квалифицированных специалистов, исходя из того, что выполняемая работа должна быть направлена на удовлетворение потребностей клиента или пользователя продуктом или услугой.

Национальные классификаторы профессий и квалификаций, разработанные в 80-х годах прошлого столетия в Англии, Северной Ирландии и Уэльсе, были первой широкомасштабной попыткой внедрения системы такого типа, которая описывалась как «новая система квалификаций», «обеспечивающая развитие профессиональных навыков, необходимых отрасли» (Phillips 1998, стр. 64). Сильным толчком к внедрению Национального классификатора профессий и квалификаций была идея о том, что существующая система профессионально-технического обучения нуждается в радикальных изменениях, чтобы способствовать выходу Британии из относительного экономического спада (Hyland, 1994). Эта модель была позаимствована Австралией для реформирования профессионально-технического образования (Guthrie, 2009). Как и модель Соединенного Королевства, реформы в Австралии были направлены на реорганизацию профессионально-технического обучения и подготовки в надежде на то, что это повысит эффективность экономики и ее конкурентоспособность на международной арене (Phillips 1998; Spreen 2001). Эти реформы также начались с внедрения системы национальных квалификаций, разработанной при помощи анализа результативности рабочего места. Системы, разработанные в этих двух странах, явились основой для многого из того, что в настоящее время происходит в англоязычных странах, за исключением США. Учитывая это, важно отметить, и об этом более подробно говорится в обзорах по странам ниже, что первоначально система Национального классификатора профессий и квалификаций рассматривалась значительным числом лиц в Соединенном Королевстве как неудачная и много раз менялась с момента первоначального внедрения; так же оспаривалась и австралийская система.

Одна из проблем заключалась в том, что конкретизация критериев итоговых результатов и оценки привела к созданию слишком детализированных учебных

программ с мелким дроблением профессиональных навыков. Это рассматривается как нечто противоположное системам ученичества, которые создаются, чтобы придать идентичность и обучить профессиональным знаниям и навыкам более широкого характера, чем просто совокупная оценка отдельных мелких навыков. Критики в Соединенном Королевстве полагали, что оценка на основе предписанных критериев оценки оказалась несостоятельной (Wolf, 1995). Янг (Young (1996, стр. 28)) считает, что «[в]есь опыт НКПК в Англии и других основанных на конечных результатах систем показывает, что попытки повысить точность результатов могут привести лишь к их тривиализации». Подобно этому, Национальный совет исследований в области профессионально-технического образования Австралии полагает, что (1999, стр. 2-3):

Основанная на требованиях компетенции профессиональная подготовка представляется особенно эффективной для передачи производственных знаний и типовых навыков устранения проблем, что делает ее весьма подходящей для приобретения технических навыков. Она не очень подходит для развития концептуальных и эмпирических знаний.

Основанная на требованиях компетенции профессиональная подготовка, возможно, менее успешна в развитии гибкости, приспособляемости и способности к рационализации, – всех навыков, считающихся необходимыми для рабочей силы, которая будет конкурентоспособна на быстро меняющемся глобальном рынке.

Во многих случаях системы профессиональных навыков англоязычных стран были внедрены в надежде на развитие связей между работодателями и учебными заведениями. Тем не менее, акцент на результатах обучения как на факторе, который обеспечивает компетенцию на рабочем месте в отрыве от образовательного контекста, что рассматривалось как механизм реформирования образования в надежде на то, что более ориентированная на рынок система будет лучше реагировать на потребности производства и обучение станет более конкурентоспособным, привел к трудностям. Детализация результатов обучения в отрыве от учебного плана и содержания учебных программ снизила ту степень, в которой профессиональные стандарты могут фактически служить посредником между трудовой деятельностью и предоставлением образовательных услуг. Более того, суждение о системе квалификаций и доверие к ней всегда зависит от факторов, которые не выражаются в результатах, представленных в письменном виде; их невозможно «положить на бумагу». Проблем можно избежать, вместо того, чтобы столкнуться с ними, тогда, когда правительства используют квалификационные результаты для реформирования профессионально-технической подготовки и обучения и забывают о том, что они полагаются на «посредников» для осуществления куда более сложного институционального процесса. Результаты обучения, связанные с этими стандартами, могут вследствие этого стать чрезмерно директивными. Как в Соединенном Королевстве, так и в австралийской системе многие стандарты были разработаны, но никогда не использовались. В Ирландии, где существует обеспокоенность относительно того, что стандарты в рамках ПТОП становятся настолько узко определенными, что они оставляют мало места для того, чтобы учебное заведение могло привнести контекстуальные знания или понимания, либо адаптировать программу, как того требует производство, и, тем самым, по иронии судьбы, служат дистанцированию, а не сближению учебных заведений и производства.

Более того, на практике работодатели в Соединенном Королевстве не настолько заинтересованы в определении квалификационных результатов, как надеялось правительство (Young, 2009). Некоторые исследователи полагают, что это происходит потому, что ответственные должностные лица, при содействии технических консультантов, были настолько сосредоточены на функциональном анализе профессий, что уделяли «слишком мало внимания сложному, запутанному и разнородному характеру ситуаций и структур в области занятости, типичному для Соединенного Королевства» (Raggar & Williams, 1999, стр. 192). Подобным же образом, австралийская система, предположительно, также должна явно «ориентироваться на отрасли», и в структурах, разрабатывающих пакеты профессионального обучения, преобладают представители производства, однако продолжает звучать критика относительно отсутствия «соответствия» между квалификациями и потребностями рынка труда, а также того, что стандарты не близки «потребностям отрасли» (Hoeckel, Field, Justesen, & Kim, 2008; Wheelahan, 2009). Уилахан (Wheelahan, 2009) также упоминает значительную степень враждебности со стороны преподавателей колледжей, а также путаницу относительно взаимосвязи между преподаванием, обучением и оценкой.

Разработка профессиональных стандартов вовлекает ряд участников, исполняющих разные роли и имеющих разные интересы и разный опыт, и это делает социальное партнерство очень важным. Это также означает, что необходимы долгосрочные связи, поскольку никогда не бывает узконаправленного перехода из одного контекста в другой. Многие страны создали отраслевые консультативные советы, органы по профессиональной подготовке или людским ресурсам, или советы по профессиональным навыкам в попытке институционализировать участие работодателей в разработке систем стандартов. Идея состоит в том, чтобы эти возглавляемые работодателями, имеющие государственные лицензии и иногда финансируемые государством независимые организации предоставляли точную информацию по отраслям о текущих и будущих потребностях в квалифицированных кадрах и требованиях к профессиональной подготовке. В большинстве англоязычных стран существуют секторальные или отраслевые советы по профессиональным навыкам. Обычно они выполняют две функции. Предполагается, что они предоставляют точные сведения и экспертные знания о текущих и будущих потребностях в квалифицированных кадрах и требованиях к профессиональной подготовке. Во-вторых, предполагается, что они оказывают поддержку в разработке, осуществлении и постоянном совершенствовании профессиональной подготовки. Этот тип структур доминирует в англоязычных странах, которые пытаются создать тот тип социального диалога и консенсуса, который характерен для стран, которые рассматриваются как преуспевшие в создании систем подготовки квалифицированных кадров, таких как Германия. Как уже упоминалось выше, в то время как директивные органы хотели бы, чтобы такие структуры возглавлялись работодателями, оказалось, что работодатели не всегда стремятся к этому. Некоторые исследователи указывают, что различные организации, которые создаются для участия в разработке стандартов, аттестации, обеспечении качества и так далее, похоже, начинают существовать сами по себе. Например, в Австралии организации работодателей Куни (Cooney) и Лонг (Long) (2010) сейчас получают доходы от предоставления предприятиям услуг в области профессиональной подготовки.

Аттестация

Выдача свидетельств является одним из наиболее политических аспектов любой системы образования, поскольку она оказывает чрезвычайное влияние на будущее людей в плане будущего обучения, а также получения разрешения на работу в различных профессиональных сферах. Жесткие системы аттестации имеют решающее значение для создания доверия в любом обществе в отношении любой квалификации. Аттестация играет ключевую роль в разработке аттестатов, признаваемых на национальном уровне.

Как и в других вопросах, рассматриваемых в данном исследовании, можно заметить большую разницу между странами с основательными системами подготовки квалифицированных кадров, в которых аттестация навыков институционализирована столетие тому назад, что привело к хорошей мобильности квалифицированных кадров, переходящих из компании в компанию, и формированию всеобщего доверия к профессиональным стандартам (Thelen & Bussemeyer, 2012), и англоязычными странами. Вместо этого последние, особенно после 80-х годов прошлого столетия, сконцентрировались на системах, конкретизирующих профессиональные стандарты, а также на тестировании и аттестации, в попытке получить такое признание при помощи самих стандартов. Поскольку эти системы поступают от директивных органов, которые стремятся к вовлечению производства, в противоположность самому производству, и поскольку внимание узко сосредоточено на разработке стандартов без обращения к более широким вопросам рынка труда и трудовой деятельности, они обычно пользуются незначительным доверием. Так как эти структуры не укоренены в культуре работодателя, работника и в институциональной культуре образования, стандарты обладают низкой степенью доверия и не приводят к развитию желательных и широко признанных профессиональных навыков. Более того, серия реформ во многих англоязычных странах, хотя и была направлена на повышение прозрачности системы квалификаций, во многих случаях привела к путанице относительно назначения различных квалификаций.

Центральное место в аттестации занимает оценка. Выдаются ли свидетельства учебными заведениями, учреждениями, специально созданными для проведения аттестации, или экзаменующими органами, все эти учреждения нуждаются в хорошо работающих системах для проведения оценки и выдачи аттестатов, и создание доверия к таким учреждениям занимает много времени.

Системы профессиональной оценки и аттестации проводят тестирование и удостоверяют, что конкретное лицо может выполнять конкретную работу. Это сложно. В сообществе, занимающемся профессиональным обучением и подготовкой, много дискутируют на тему о лучших способах проведения оценки. Дешевле всего проводить письменные экзамены, и это также лучший способ проверки теоретических знаний. Однако ПТОП также требует практической оценки, и именно в этом заключается большая разница. В некоторых системах практическое применение проверяется путем задающихся и проверяющихся извне профессиональных заданий, которые направлены на проверку целостного выполнения основных задач. Во многих англоязычных странах проведение оценки было децентрализовано в попытке приблизить ее, насколько возможно, к конкретным рабочим ситуациям, с тем чтобы конкретные эксперты-консультанты могли прийти на рабочие места и наблюдать работу в реальных производственных условиях. В этих системах также разделяются обучение, оценка и аттестация. На практике это требует множества людей, имеющих разрешение на проведение

оценки, что, в свою очередь, требует создания сложной и дорогостоящей регулятивной системы. Более того, оказалось очень сложным поддерживать стандарты при наличии всех этих сильно индивидуализированных суждений. Узаконенные тесты, в силу необходимости, дальше отстоят от реальных условий работы, однако более способны дать целостную и строгую оценку отдельным лицам, применяя к ним одинаковые стандарты; более того, в такие системы можно легче привлечь работодателей. Независимая экзаменационная (или оценочная) комиссия, представляющая сферу трудовой деятельности (профессиональные организации, представители предприятий (работодатели и профсоюзы) и профессионально-технические учебные заведения) могут повысить прозрачность, степень приемлемости и сотрудничества между различными заинтересованными сторонами. Однако всегда лучше развивать существующие структуры, чем создавать абсолютно новые институты.

Еще один вопрос касается теоретических знаний. В некоторых системах профессиональной подготовки делались попытки тестировать лишь практическое применение знаний на рабочем месте, основываясь на том, что любые теоретические знания предназначены для практического применения, и поэтому их не нужно проверять отдельно. Однако при этом проблема состояла в том, что, поскольку во многих англоязычных странах профессиональные стандарты используются как основа для разработки учебных планов, теоретическими знаниями в процессе обучения пренебрегают, поскольку они не конкретизируются в стандартах. Во-вторых, человек может успешно применять некоторые навыки, не обладая всем объемом теоретических знаний, которые на самом деле могут способствовать компетентной трудовой деятельности, в частности, способности принимать административные решения и работать в автономном режиме.

Требования рынка труда влияют на вопросы профессионального тестирования и аттестации и значительно варьируются в разных странах в плане того, существуют ли там требования к выдаче разрешений на работу или иные нормативные документы в отношении рынка труда. Требования к выдаче разрешений на работу обычно возникают тогда, когда представители профессии или вида занятий обладают достаточной политической силой, чтобы повлиять на правительство, с тем чтобы оно установило требования, регулирующие вступление в профессию; одной из основных причин является ограничение конкуренции и поддержание высокого уровня заработной платы. Разрешения на работу важны для защиты людей в тех сферах, где обычному человеку сложно судить о качестве и безопасности продукции или услуги (Bailey & Berg, 2010). Аргументы относительно защиты людей используются для того, чтобы убедить правительство принять нормативные документы для сфер профессиональной деятельности. Это обычно имеет место в областях трудовой деятельности с более высоким уровнем профессиональных навыков, которые рассматриваются как сложные для понимания и имеют значительные последствия с точки зрения общественной безопасности; более того, обычно именно хорошо образованные работники обычно обладают необходимым политическим влиянием, чтобы добиться регулирования областей своей профессиональной деятельности. В частности, в англоязычных странах аттестация в смысле выдачи разрешения на работу обычно ассоциируется с профессиями, в противоположность видам занятий среднего уровня. Как можно убедиться при дальнейшем рассмотрении этого вопроса по странам, мобильность кадров в рамках профессий и видов занятий в некоторой степени связана с регулированием профессиональных стандартов, но может иметь и другие движущие причины политического характера. Далее, как подчеркивает

Стрик (Streeck, 2012)) существует множество факторов, помимо профессиональных навыков и аттестации, которые воздействуют на мобильность рабочей силы; например, работники автомобильной промышленности Японии, обладающие гораздо более широкими навыками, чем их американские коллеги, в то же время не являются мобильными из-за существования негласной договоренности между работодателями против мобильности кадров.

4. ОБЗОРЫ ПО СТРАНАМ

Австралия

Прогнозирование и классификация занятий

При прогнозировании потребностей в области профессиональных навыков в Австралии, выполняемое преимущественно Центром политических исследований при Университете Монаш, используются данные национальной переписи населения, а также большое число выборочных обследований, проводимых Австралийским статистическим бюро (McGuinness & Bennet, 2008). Полученная информация используется национальными и государственными органами.

Важную роль в этой области выполняло Австралийское агентство рабочей силы и производительности, которое, как предполагается, консультирует Федеральное министерство промышленности в отношении текущих, возникающих и будущих потребностей в профессиональных навыках и развитии людских ресурсов. Агентство заявляет о себе как о распределителе финансирования, направляемого на подготовку квалифицированных кадров, в соответствии с потребностями отраслей и регионов, и утверждает, что это достигается благодаря высокому уровню профессионализма сотрудников Агентства, а также лидерству профсоюзов и сотрудничеству, что, взятое вместе, делает его признанным авторитетом в области развития людских ресурсов.¹ Среди прочего, Агентство разрабатывало и осуществляло мониторинг планов развития профессиональных навыков и людских ресурсов совместно с отраслями и отраслевыми советами по профессиональным навыкам (см. ниже). В этом году функции этой организации перешли к Департаменту промышленности.

Следует отметить, что рынок труда Австралии характеризуется довольно высоким уровнем временной занятости, при этом отмечается рост числа рабочих мест, требующих высокой квалификации, некоторое сокращение числа рабочих мест, требующих меньшей квалификации, и снижающаяся занятостью в сферах, требующих среднего уровня квалификации, таких как торговля, конторская работа и сфера услуг (Cully, 2008; Keating, 2008). Калли (Cully) также отмечает, что в Австралии наблюдается сокращение членства в профсоюзах в результате отмены регулирования рынка и преднамеренной политики, направленной на ослабление влияния профсоюзов.

С точки зрения профессиональной классификации, первое издание Австралийской стандартной классификации занятий (ASCO) было подготовлено как раз к переписи населения 1986 года. До этого Австралийское бюро статистики использовало Классификацию и Классифицированный перечень занятий, смоделированный по образцу предыдущих Международных стандартных

¹ <http://www.awpa.gov.au> извлечено 21 октября 2014 года

классификаций занятий, в то время как службы занятости, образовательные учреждения и другие пользователи использовали разные системы классификации (Budlender, 2003). При проведении последующего широкомасштабного обзора классификаций, системы Австралии и Новой Зеландии объединили с разработкой общей Стандартной классификации занятий Австралии и Новой Зеландии (ANZSCO). Ее создание потребовало объединения усилий Австралийского бюро статистики и Статистической службы Новой Зеландии (Австралийское бюро статистики, 2014). Существующая Стандартная классификация занятий Австралии и Новой Зеландии является версией 1.2 за 2013 год (правительство Квинсленда, 2014). Для нее существует группа разработки, подчиняющаяся совету проекта, состоящего из старших должностных лиц обеих стран (Budlender; 2003). Австралийское бюро статистики утверждает, что использование общей Стандартной классификации занятий Австралии и Новой Зеландии привело к повышению сравнимости статистических данных в области занятий, предоставляемых двумя странами.

В системе Стандартной классификации занятий Австралии и Новой Зеландии используются профессиональные навыки (уровень навыков и специализация) как основная организующая концепция классификации (Budlender, 2003). Основанная на уровнях профессиональных навыков с 1-го по 5-й (где 5-й уровень – самый низкий, представленный Аттестатом об окончании старших классов средней школы), классификация предусматривает 8 основных групп занятий (например, основная группа 3: техники и работники торговли), 43 подгруппы занятий (например, подгруппа 21: работники сферы искусства и средств массовой информации), 97 малых групп занятий (например, малая группа 224: специалисты в информационной и организационной областях), 358 начальных групп занятий (например, начальная группа 713: водители автопогрузчиков) (Австралийское бюро статистики, 2014). Эта структура объединяет 1023 профессии. Специализации профессиональных навыков предназначены для того, чтобы объединить занятия, в рамках которых люди могли бы передвигаться без значительной формальной переподготовки (Bundlender; 2003).

Классификация используется как в статистических, так и в административных целях (Roberts, 2010). Хотя Стандартная классификация занятий Австралии и Новой Зеландии, как и любая другая национальная классификация и Международная стандартная классификация занятий, подразделяет виды занятий на группы и подгруппы, которые затем кодируются, она несколько отличается от них в деталях. Классификация Австралии и Новой Зеландии более детальна, чем международная или многие национальные классификации. Дополнительный уровень детализации заключается в разбивке начальных уровней (Отдел статистики Организации Объединенных Наций, 2014).

Некоторая обеспокоенность относительно использования Стандартной классификации занятий Австралии и Новой Зеландии вызвана следующим: недостаточный охват новых профессий, наличие профессий и отраслей, которые сложно соотнести друг с другом, а также неправильные уровни профессиональных навыков, которые не отражают разнородность отдельных видов занятий (Roberts, 2010). Робертс считает, что следствием этого являются, среди прочего, неточность представленных данных, что приводит к ограничениям финансирования профессиональной подготовки и доступа мигрантов к этим видам занятий, которые очень востребованы. Стандартную классификацию занятий Австралии и Новой Зеландии также критикуют за то, что она не идет в ногу с изменениями в

различных профессиях, как перечисленных в ней, так и новых. Эта структура используется для того, чтобы определять дефицит квалифицированных кадров, и проблемы, связанные с ней, создают трудности для производства в том, чтобы проинформировать о степени этого дефицита.

Системы и структуры разработки стандартов и проведения оценки и аттестации

Австралийская система разработки профессиональных стандартов является предметом спора в Австралии (Guthrie, 2009; Schofield & McDonald, 2004; Wheelahan, 2008). У нее есть сильные сторонники, и ее подход к основанной на компетенции профессиональной подготовке и к отраслевым советам по профессиональным навыкам используется как модель во многих странах мира. Несмотря на это, в целом взаимосвязь между системой образования и рынком труда в Австралии слаба (Cooney & Long, 2010, стр. 29):

Австралийская система ПТОП остается *сегментированной системой* профессионального обучения и подготовки со слабой связью между профессиональным обучением и подготовкой и сферой занятости и между профессионально-техническими и другими квалификациями.

Эти связи наиболее тесны в торговле и других регулируемых профессиях, таких как профессии электротехников или врачей (Wheelahan, 2009).

У системы есть много заинтересованных сторон и выполняющих определенные роли участников. Среди них государственные ведомства, отраслевые советы по профессиональным навыкам, регулирующие органы (Австралийское управление по вопросам качества профессиональных навыков, Регистрационное и квалификационное управление штата Виктория и Аккредитационный совет в области профессиональной подготовки); государственные и территориальные ведомства и национальные политические организации (такие как Австралийский совет по квалификационным рамкам и компания «Образовательные услуги Австралии»). Ниже рассматриваются функции и состав некоторых из этих органов. В данный момент важно отметить, что эти сложности затрудняют управление системой и делают ее дорогостоящей. Уилахан (Wheelahan, 2012)) отмечает, что в 2012-2013 годах правительство Австралии выделило регулятивным органам 32,8 млн. долл. на профессионально-техническое обучение (Австралийское управление по вопросам качества профессиональных навыков) по сравнению с 19,5 млн. долл., которые были выделены органу, регулирующему высшее образование (Управление по вопросам качества высшего образования). В области профессионально-технического обучения существует 4900 действующих учебных заведений, в то время как в области высшего образования их лишь 170. Это также не позволяет четко описать систему и институты, так как некоторые специфические черты различных структур меняются с течением времени. Например, до недавних пор разработка стандартов в Австралии контролировалась Национальным советом по стандартам профессиональных навыков (НСПН)². В начале этого года Совет расформировали, передав его функции представителям производственной сферы и Консультативному комитету по вопросам производства и профессиональных навыков. Более подробную информацию, в частности, об использованной методологии, можно найти у Бевика и Эббота (Bewick and Abbot, 2010).

² <http://www.nssc.natese.gov.au/home> найдено 29 октября 2014 года.

Начиная с 80-х годов прошлого столетия, проводились различные реформы в попытке создать национальную систему профессионально-технического обучения и подготовки и профессиональных стандартов. Основной движущей силой этих попыток было желание правительств создать открытый, конкурентный рынок профессиональной подготовки, который был бы согласован на национальном уровне и обеспечивал бы мобильность профессиональных навыков, инициированных сферой производства (Wheelahan, 2009). Были определены Национальные рамки профессиональных навыков, состоящие из Рамок качественной профессиональной подготовки Австралии и пакетов профессиональной подготовки, которые рассматриваются ниже. Рамки качественной профессиональной подготовки были направлены на регулирование профессионально-технических учебных заведений, в то время как пакеты профессиональной подготовки касались квалификаций. Успех этой попытки маркетинга спорен. Уилахан (Wheelahan, 2009) считает, что существует мало подтверждений того, что она достигла искомым правительством результатов, а Маллок и Каирнс (Malloch and Cairns, 2014) полагают, что возникает все больше подтверждений того, что государственное обеспечение стало намного слабее.

Пакеты профессиональной подготовки представляют собой утвержденные на национальном уровне стандарты и квалификации, которые включают уровни компетенции в определенном формате и, таким образом, рассматриваются как определения профессиональных навыков и знаний, необходимых на рабочем месте в рамках конкретных профессиональных сфер (Deissinger & Hellwig, 2005, стр. 32). Как и в Соединенном Королевстве, они призваны стать ориентирами для определения эффективности в контексте как работы, так и учебы. Что касается учебы, они должны стать основой для разработки учебных курсов и оценки, а также механизмом, способствующим их формулированию и мобильности в рамках профессионально-технического обучения и подготовки (Crawford, 2003). С официальной точки зрения, они предназначены для того, чтобы:

- дать возможность системе ПТОП сбалансировать спрос на производственные навыки и их предложение,
- способствовать развитию соответствующих гибких людских ресурсов и их обучению,
- обеспечить признание итоговых результатов профессионально-технической подготовки на национальном уровне, а также
- направлять и поддерживать отдельные лица в работе по выбранной ими специальности и получении соответствующей подготовки³.

Пакеты профессиональной подготовки должны стать существенными компонентами или особенностями национальной системы профессионально-технического обучения и подготовки (ПТОП) Австралии, так как они представляют собой основу многих программ, предлагаемых системой ПТОП, включая ученичество, лицензирование профессий, учебные курсы, предлагаемые частными учебными заведениями, и тому подобное. Они также призваны дать возможность квалифицированным экспертам-консультантам проводить оценку утвержденных групп профессиональной компетенции вне рамок какой-либо формальной учебной программы, тем самым «предоставляя равный доступ к

³ www.serviceskills.com.au/about-training найдено 28 октября 2014 года.

формальному, неформальному и неофициальному обучению» (Byron 2003, стр. 66).

Как уже упоминалось выше, эта система вызывает основательную критику и дискуссии (Guthrie, 2009; Wheelahan, 2010). При проведении обзора на высоком уровне стандарты в пакетах профессиональной подготовки были оценены как плохо дифференцированные; было высказано мнение о том, что одни и те же компоновки групп профессиональных компетенций могут приводить к «многочисленным квалификационным результатам для совершенно разных контекстов и учебных мероприятий» (Schofield & McDonald, 2004, стр. 10). В недавнем обзоре, проведенном ОЭСР (Hoesckel et al., 2008), были отмечены такие проблемы, как продолжительность и сложность составления документации, связанной с профессиональными стандартами, а также отсутствие оценки на национальном уровне. Отраслевые советы по профессиональным навыкам признают, что большое число зарегистрированных учебных заведений усложняет поддержание стандартов в масштабах страны и что директивные органы срочно нуждаются в восстановлении доверия с точки зрения разработки профессиональных стандартов, если они хотят, чтобы предприятия, органы управления и отдельные лица продолжали инвестировать средства в профессиональную подготовку, признанную на национальном уровне⁴.

Отраслевые советы по профессиональным навыкам созданы и наделены полномочиями по разработке этих пакетов профессиональной подготовки для каждой отрасли. В Австралии существует 11 отраслевых советов по профессиональным навыкам: в области строительства и имущественных услуг; коммунальных услуг и здравоохранения; переработки сельскохозяйственной продукции; энергетики; государственного управления; обслуживания; транспорта и логистики; инноваций и бизнеса; обрабатывающей промышленности; лесного хозяйства; горнодобывающей промышленности и гражданской инфраструктуры (Отраслевые советы по профессиональным навыкам Австралии, 2014). Отраслевые советы по профессиональным навыкам финансируются правительством Австралии и управляются независимыми отраслевыми советами. Эти советы проводят консультации с соответствующими заинтересованными сторонами, такими как учебные заведения и профсоюзы, и осуществляют наблюдение за системой стандартов. Например, профессиональные стандарты Отраслевого совета по общественным услугам и здравоохранению охватывает более 500 видов работ, выполняемых более чем 800 тысячами работников Австралии. Эти виды работ закодированы и классифицированы в Австралийской системе профессиональной классификации, хотя в нее постоянно вносятся изменения. Официальные функции отраслевых советов по профессиональным навыкам включают следующее:

- предоставление комплексной информации об отрасли и консультирование Австралийского агентства по людским ресурсам, Производственного агентства, правительства и компаний по вопросам развития людских ресурсов и потребностей в квалифицированных кадрах,
- оказание поддержки в разработке, осуществлении и постоянном совершенствовании высококачественной профессиональной подготовки,

⁴ <http://www.isc.org.au/vet-quality> найдено 27 сентября 2014 года.

продуктов развития людских ресурсов и услуг, включая вышеуказанные пакеты профессиональной подготовки,

- независимое консультирование компаний по вопросам профессиональных навыков и подготовки, включая согласование выявленных потребностей в профессиональных навыках с соответствующими решениями профессиональной подготовки, и работу с предприятиями, службами занятости, зарегистрированными учебными организациями и правительством по выделению учебных мест в соответствии с Программой производительных рабочих мест на основе предприятий; а также
- взаимодействие с центральным и территориальными правительствами, государственными и территориальными отраслевыми консультативными органами и высшими представительными органами в соответствующих сферах охвата.

Отраслевые советы по профессиональным навыкам претендуют на то, что они представляют сферу производства и обеспечивают ведущую роль отраслей в формировании политики. На практике они представляют, самое большее, определенные мнения внутри отрасли. Соответствие между предложением профессиональных навыков и спросом на них, прежде всего, определяется рынком, и работодатели зачастую отдают предпочтение опыту перед квалификацией (Wheelahan, 2009).

Австралийское управление по вопросу качества профессиональных навыков, которое является органом национального правительства, занимается регулированием на национальном уровне сектора профессионально-технического обучения и подготовки Австралии и работает совместно с отраслевыми советами в том, что касается пакетов профессиональной подготовки. Оно одобряет пакеты профессиональной подготовки после их разработки и утверждения Отраслевыми советами после проведения исследований и консультаций с заинтересованными сторонами в отрасли.

Регулирующие органы в штатах и территориях также могут конкретизировать критерии профессиональной подготовки и оценки для лицензирования в соответствующих сферах профессиональной деятельности, регулируемых ими. Так создаются разные уровни контроля над отраслями и соответствующими рабочими местами в каждой отрасли. Есть ряд профессий, которые регулируются сверх тех отраслевых профессиональных стандартов, которые разработаны советами по профессиональным навыкам, например, водопроводное дело или электротехнические специальности. Ученики должны сдавать экзамен, обычно на уровне штата. Правительство, вероятно, разными способами пробовало изменить это, например, отменить некоторые экзамены сверх пакета профессиональной подготовки, однако безуспешно. Оно также пыталось ввести систему признания на национальном уровне, с тем чтобы экзамены, проводящиеся в штате Виктория, признавались в Квинсленде и наоборот, и чтобы между штатами появилась некоторая мобильность.

Канада

Прогнозирование и профессиональная классификация

Прогнозированием потребностей в области профессиональных навыков, которое финансируется Министерством труда, в основном занимается Департамент

людских ресурсов и профессиональной подготовки Канады. Независимые институты также подготавливают как федеральные, так и региональные и местные прогнозы. Два основных подхода – прогнозирование рабочей силы и анализ рынка труда (Канадский совет по вопросам обучения, 2007). Анализы рынка труда направлены на определение и постоянную корректировку текущих региональных и краткосрочных тенденций. Они используют «сигналы», такие как газетные перечни рабочих мест или данные провинциальных и государственных служб занятости и социального страхования, для сбора информации о вакантных рабочих местах, трудоустройстве и уровне безработицы. Однако данные, собранные из газетных перечней рабочих мест и от государственных служб занятости, обычно предоставляются в нелегкой для анализа форме и вряд ли полны, поскольку многие вакансии не объявляются, а многие безработные не регистрируются в государственных службах занятости. Другие виды используемых сигналов включают обследования работодателей и домохозяйств, данные о наборе в учебные заведения и исследования с помощью индикаторов. Прогнозирование людских ресурсов выдает более долгосрочные прогнозы на федеральном и провинциальном уровне на основе мер государственной политики, которые оказывают воздействие на требования к образованию и профессиональной подготовки. Обычно прогнозы даются на среднесрочную или долгосрочную перспективу.

Как говорилось выше, на чем более длительный срок даются прогнозы, тем менее точными они являются. По мнению Канадского совета по вопросам обучения, даже на уровне отрасли, где прогнозы обычно бывают более точными, перевести ожидаемые изменения потребностей в профессиональных навыках в данные, которые можно использовать при принятии решений и политики в области профессиональной подготовки и требований к образованию, очень сложно. Федеральное правительство использует полученные данные для планирования профессиональной подготовки, отраслевые советы используют их для оценки эффективности профессиональной подготовки. Консультанты по вопросам профессиональной ориентации используют данные прогнозов рынка труда – компакт-диски распространяются среди школ (McGuinness & Bennet, 2008).

Есть устные свидетельства о дефиците рабочей силы, но мало подтверждающих его данных. Обследование перспектив деловой активности Банка Канады (Банк Канады, 2014) показывает, что сразу же после рецессии число вакантных мест выросло, однако в целом цифры значительно ниже, чем они были на протяжении большей части прошедшего десятилетия. Последний доклад Департамента людских ресурсов и профессиональной подготовки Канады, основанный на данных Канадской системы прогнозирования потребностей в профессиональных навыках, не свидетельствует о значительном дефиците квалифицированных кадров, за исключением некоторых географических районов (Mendelson & Zon, 2013).

В Канаде имеется Национальная классификация занятий, состоящая из двух томов, в которых описываются профессии с точки зрения способностей, интересов, образования, физической деятельности и так далее⁵. Отдельный указатель классифицирует более чем 25 тысяч названий рабочих мест, относящихся к перечисленным профессиям. Классификация публикуется Департаментом

⁵ <http://www.statcan.gc.ca/subjects-sujets/standard-norme/noc-cnp/2011/introduction-eng.htm> найдено 29 июля 2014 года.

людских ресурсов и профессионального образования Канады – государственным ведомством, оказывающим поддержку государственной политики на рынке труда, в области социального развития, дошкольного и послешкольного образования совместно со Статистической службой Канады.

Национальная классификация занятий представляет собой четырехуровневую иерархическую структуру профессиональных групп с последующими уровнями разбивки, в которой содержатся широкие профессиональные категории и основные, малые и начальные группы. Представлены десять широких профессиональных категорий (каждая с уникальным кодом, состоящим из одной цифры), 40 основных профессиональных групп (каждая с уникальным кодом, состоящим из двух цифр), 140 малых профессиональных групп (каждая с уникальным кодом, состоящим из трех цифр) и 500 начальных профессиональных групп (каждая с уникальным кодом, состоящим из четырех цифр).

Наряду с тем, что Национальная классификация занятий служит основным источником данных, поддерживающих сервис «Работа в Канаде», являющийся частью канадского Иммиграционного портала «Еду в Канаду», существует версия, которая управляется и поддерживается Статистической службой Канады, известная как Национальная классификация занятий для статистики (NOC-S). Обе классификации основываются на схожих классификационных критериях (т.е. уровне и типе профессиональных навыков), хотя критерии определения уровня профессиональных навыков по Национальной классификации занятий предназначены конкретно для канадского контекста (Отдел статистики Организации Объединенных Наций, 2014). Канадская Национальная классификация занятий содержит больше классов для инспекторов, чем международная классификация (Отдел статистики Организации Объединенных Наций, 2014). Более того, в отличие от Стандартной классификации занятий Австралии и Новой Зеландии (и подобно классификациям большинства других стран), Национальная классификация занятий за 2011 год широко структурирована, и в ней наполовину меньше детализированных категорий, чем в Стандартной классификации занятий Австралии и Новой Зеландии (Roberts, 2010). Канадская Национальная классификация занятий за 2011 год также содержит меньше занятий в целом по сравнению со Стандартной классификацией занятий Австралии и Новой Зеландии и не конкретизирует квалификационные уровни для каждой категории, в отличие от последней (Roberts, 2010).

Системы и структуры разработки стандартов

Национальные стандарты занятий Канады имеют добровольный характер, за исключением тех занятий, где они носят обязательный характер, но могут относиться лишь к уровню провинций. Стандарты занятий предназначены для того, чтобы сделать возможной аттестацию знаний и профессиональных навыков работников по всей Канаде и способствовать мобильности рабочей силы в рамках страны. Они также призваны поддержать процесс признания иностранных документов. Решения в отношении признанных стандартов принимаются аттестационными органами. Это также носит добровольный характер. Более 3000 стандартов разработано Канадской ассоциацией по стандартам – независимой некоммерческой организацией, основанной на членских принципах. Ее основные полномочия включают управление проектами, исследования и анализ, вовлечение заинтересованных сторон, создание консенсуса, разработку и внедрение стандартов, профессиональное обучение и подготовку. Включены также базовые навыки, которые считаются необходимыми для другого вида обучения (чтение

текста, использование документов, способность к количественному мышлению, письмо, устные сообщения, навыки мышления, работа в команде, использование компьютера, непрерывное обучение). В документе «Профили базовых навыков» описывается, как следует использовать каждый навык работниками конкретных профессий. Они необходимы для включения базовых навыков в Национальные стандарты занятий, с тем чтобы создать полную картину требований к профессии и выделить навыки, которые можно использовать в других профессиях⁶. Канадская ассоциация по стандартам и Альянс отраслевых советов разрабатывают руководящие принципы для поддержки профессиональной подготовки в соответствии с национальными стандартами занятий, а также для аттестации и аккредитации. Аккредитация образовательных курсов или курсов профессиональной подготовки и программ также носит добровольный характер; в отраслях и в регионах существует ряд различных аккредитационных органов.

Как и в других англоязычных странах, в Канаде есть отраслевые советы, которые являются партнерскими организациями, возглавляемыми отраслевыми представителями (Bewick & Abbott, 2010). Их около 27. Они предназначены для того, чтобы решать вопросы развития профессиональных навыков и связанных с этим вопросов в основных отраслях экономики. В них входят представители деловых кругов, трудовых ресурсов, сферы образования и других профессиональных групп. Они предоставляют информацию об ожиданиях работодателей и практике найма, а также о планировании, развитии и проведении профессиональной подготовки и о ситуации на рынке труда в своих отраслях. Другие вопросы, которые они охватывают, включают карьерные возможности в отрасли, программы ученичества, оценку иностранных документов, интеграцию иммигрантов на рабочем месте, а также разработку профессиональных стандартов и программ аттестации. Отраслевые советы работают на национальном уровне. Информация о стандартах, потребностях рынка труда, предложениях о подходящих и аккредитованных учебных заведениях и прочее предоставляется провинциям, которые несут практическую и юридическую ответственность за профессиональную подготовку рабочей силы, хотя на этот счет ведутся некоторые дискуссии (Bramwell, 2011). Регулирование профессий и ремесел происходит на государственном уровне⁷.

Альянс отраслевых советов является координирующим органом по отношению к отраслевым советам, а также к организациям, представляющим деловые круги, трудовые ресурсы, сферу образования и другие профессиональные группы. Его функции заключаются в анализе и решении отраслевых вопросов, связанных с людскими ресурсами, на национальном уровне⁸. Канадское партнерство по интеграции иммигрантов работает с отраслевыми советами в целях получения обновленной информации о потребностях отрасли, разработки инструментов для оценки будущих масштабов иммиграции и решения иных связанных с иммиграцией задач.⁹

⁶ <http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/Setting-the-Standard-EN.pdf> найдено 5 ноября 2014 года

⁷ <http://www.albertacanada.com/opportunity/working/education.aspx> найдено 5 ноября 2014 года

⁸ <http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/Setting-the-Standard-EN.pdf> найдено 5 ноября 2014 года

⁹ <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/en/partner-engagement/sector-councils> найдено 5 ноября 2014 года

Республика Ирландия

В данном исследовании акцент делается на одном аспекте ирландской системы, который состоит в существовании взаимосвязи между прогнозированием и подготовкой квалифицированных кадров, поскольку представляется, что эта система может относительно хорошо работать в Ирландии. Похоже, что в данном исследовании это единственный пример структуры, которая напрямую отвечает за консультирование по вопросам как потребностей рынка труда, так и планирования профессиональной подготовки.

Прогнозирование в Ирландии осуществляется Экспертной группой по изучению будущих потребностей в профессиональных навыках, состоящей из представителей деловых кругов, работодателей, сферы образования, департаментов правительств и государственных ведомств. Экспертная группа консультирует правительство Ирландии относительно потребностей в профессиональных навыках и вопросов рынка труда, оказывающих воздействие на предприятия и рост занятости. Недавно Экспертная группа успешно прошла структурные изменения. Раньше она создавалась под эгидой Forfás – ирландского консультативного совета по вопросам политики в области предпринимательства, торговли, науки, техники и инноваций, созданного в 1994 году как одно из ведомств Департамента по вопросам предпринимательства, торговли и занятости. После введения в действие Закона об индустриальном развитии (о роспуске Forfás) 2014 года, 1 августа 2014 года функции Forfás были переданы Департаменту по вопросам рабочих мест, предпринимательства и инноваций. Состав и функции Экспертной группы остались в основном теми же. Она отвечает за следующее (Экспертная группа по изучению будущих потребностей в профессиональных навыках, 2011, стр. 3):

1. Консультирование правительства относительно прогнозируемых потребностей в профессиональных навыках на национальном и отраслевом уровнях и разработка рекомендаций относительно того, как их удовлетворить наилучшим образом;
2. Консультирование правительства относительно связанных с этим приоритетных потребностей в профессиональной подготовке и наиболее рентабельных путей их удовлетворения;
3. Консультирование по вопросам каких-либо потребностей в профессиональных навыках, которые невозможно удовлетворить в данное время в пределах Ирландии и, следовательно, их следует удовлетворить путем иммиграции;
4. Консультирование относительно изменений в содержании и системах оказания образовательных услуг, способствующих передовым достижениям в качестве профессиональной подготовки в других странах, и изменений, которые необходимо внести в положения о профессиональной подготовке в стране;
5. Удовлетворение каких-либо заявок на консультирование от Министра предпринимательства, торговли и занятости по вопросам программ профессиональной подготовки, которые финансируются из Национального фонда профессиональной подготовки, а также
6. Составление отчетов о прогрессе, достигнутом в осуществлении ее рекомендаций.

Экспертная группа оказывает поддержку в проведении исследований в целях определения меняющихся потребностей в профессиональных навыках в рамках различных отраслей экономики и изменений в спросе на конкретные профессии в каждом секторе (Экспертная группа по изучению будущих потребностей в профессиональных навыках, 2007). Анализ включает в себя обзор базовых и общих навыков, необходимых в экономике. Исследование определило ИКТ, медицинское оборудование, фармацевтику/биотехнологии, производство продовольствия и напитков, а также высокотехнологичное машиностроение как отрасли, имеющие потенциал для будущего роста. В каждой из этих отраслей Экспертная группа разработала более подробный план и стратегию снабжения (Экспертная группа по изучению будущих потребностей в профессиональных навыках, 2014). Сюда входит разработка анализа того, какие требуются программы, и установление оперативной связи с учебными заведениями, чтобы убедиться в том, что и те, и другие поддерживают увеличение набора и способны внести изменения в свои учебные планы, с тем чтобы обеспечить их соответствие выявленным потребностям. В результате обучения в рамках предлагаемых программ может быть присвоен один из четырех классов квалификации:

- **Профилирующие** квалификации представляют собой основной класс квалификаций, присваиваемых на определенном уровне. В рамках основного класса квалификаций существует 16 общих типов квалификаций, не менее одного для каждого уровня.
- **Непрофилирующие** квалификации, присваиваемые учащимся, добившимся определенных результатов в обучении, но не обладающим конкретной совокупностью знаний, необходимых для получения профилирующей квалификации. То есть они обладают лишь частью квалификации. Получение такой квалификации позволяет учащемуся наращивать объем знаний в индивидуальном темпе для удовлетворения своих потребностей.
- **Специальные** квалификации присваиваются за прохождение конкретных, относительно узконаправленных программ обучения, например, с профессиональной аттестацией в области безопасности и гигиены труда в строительной отрасли.
- **Дополнительные** квалификации присваиваются в результате обучения в рамках программы, которая является дополнением к ранее присвоенной квалификации. Например, это может быть связано с повышением квалификации, переподготовкой или профессиональным развитием.

На каждом из 10 уровней существует один или более типов квалификации, которые ассоциируются с тем, что называется «именные квалификации», с указанием конкретной области знаний. Однако эта система подверглась ряду изменений, что явилось источником некоторого разочарования и замешательства для социальных партнеров. В одной работе отмечается, что «некоторые из первоначальных реформ сами подвергались реформированию с течением времени»¹⁰. Последнее изменение произошло в 2012 году, когда был создан

¹⁰ Качество и квалификация: расширяя возможности обучения на протяжении всей жизни и трудоустройства. Барбара Келли, руководитель отдела промышленности и внешнего партнерства, агентство «Качество и квалификация в Ирландии», нет даты.

единый орган по присвоению квалификации – агентство под названием «Качество и квалификации в Ирландии» (ККИ). Это новый интегрированный орган, заменивший собой Совет по программам дополнительного образования и профессиональной подготовки, Совет по программам высшего образования и профессиональной подготовки, Национальное управление Ирландии по присвоению квалификации и Совет ирландских университетов по контролю качества образования.

Чтобы способствовать разработке стандартов, агентство «Качество и квалификации в Ирландии» принимает заявки на разработку новых стандартов, необходимых для завершения разработки предложения, обеспечивающего необходимые данные для ответа на следующие вопросы: как будут называться стандарты присвоения квалификации, сфера обучения (агентство «Качество и квалификации в Ирландии» указывает различные сферы обучения и связанные с этим области), назначение, существуют ли в настоящий момент такие (или родственные) стандарты, какая соответствующая работа была проведена на международном уровне, с кем консультировались и консультировались ли с Экспертной группой по изучению будущих потребностей в профессиональных навыках.¹¹ Агентство «Качество и квалификации в Ирландии» также разрабатывает матрицу оценки, которая показывает, что требуется для такого рода оценки и как к этому подходить. Предоставляются шаблоны для осуществления таких процессов, с тем чтобы обеспечить включение всех согласованных данных во все стандарты. В руководящих принципах агентства «Качество и квалификации в Ирландии»¹² говорится, что оно также отдает приоритет разработке определенных типов присвоения квалификаций. В них будут учитываться потребности, отмеченные такими органами, как Экспертная группа по изучению будущих потребностей в профессиональных навыках.

Экспертная группа также взаимодействует с учебными заведениями. Сразу же после определения приоритетов Группа сообщает о них каждому учебному заведению и спрашивает, могут ли они пересмотреть свои учебные планы и набрать больше студентов. Группа договаривается с учебными заведениями, а правительство оказывает им поддержку, с тем чтобы они могли предлагать необходимые программы, и также оказывает поддержку студентам, чтобы они могли получить к ним доступ. Соглашения, достигнутые с учебными заведениями, затем поддерживаются правительством, и выделяется дополнительное финансирование, чтобы дать им возможность внести необходимые изменения в учебные планы. Далее правительство стимулирует учебные заведения в целях увеличения набора студентов по приоритетным направлениям и выделяет стипендии студентам, чтобы они могли посещать занятия по этим направлениям. Это очень практичный способ осуществления приоритетов, и он требует не новых квалификаций, а обычно лишь новых модулей и расширения набора студентов. Таким образом, осуществления приоритетов можно достичь относительно быстро и заставить учебные заведения подумать об этих приоритетах и о том, как решить эти вопросы целенаправленным образом.

¹¹ Руководящие указания и критерии для предложения разработки новых стандартов присвоения квалификации или пересмотра существующих, ККИ, 21/10/13

¹² Руководящие указания и критерии для предложения разработки новых стандартов присвоения квалификации или пересмотра существующих, ККИ, 21/10/13s

Соединенное Королевство

Прогнозирование и классификация профессий

Комиссия Соединенного Королевства по вопросам занятости и профессиональным квалификациям и навыкам представляет собой социальное партнерство, в котором представлены руководители крупных и малых предприятий, профсоюзы и общественные организации. Ее предназначение состоит в том, чтобы добиваться повышения уровня квалификации в целях стимулирования предпринимательства, создания большего числа рабочих мест лучшего качества и содействия экономическому росту. Сюда входит обследование рынка труда и работа с деловыми партнерами в целях разработки наилучших рыночных решений, способствующих увеличению инвестиций в развитие профессиональных навыков; максимизация воздействия политики в области занятости и развития профессиональных навыков и стимулирование работодателей на оказание содействия созданию рабочих мест и росту экономики; а также обеспечение базы профессиональных навыков, конкурентоспособной на международном рынке. Комиссия явилась заказчиком разработки комплекта прогнозов, который она называет наиболее детальным и всеобъемлющим из всех имеющихся прогнозов рынка труда Соединенного Королевства – прогноза потребностей в квалифицированных кадрах «Рабочие цифры 2010-2020» (“Working Futures 2010-2020”, Wilson & Homenidou, 2012). В этом исследовании содержится прогноз спроса на квалифицированные кадры с разбивкой по профессиям и квалификациям. В нем высказывается предположение о том, что будет продолжаться тенденция к росту занятости среди высококвалифицированных работников умственного труда, включая управленцев, специалистов и младших специалистов. В исследовании предполагается, что к 2020 году в Соединенном Королевстве в этих профессиональных сферах дополнительно появится два миллиона рабочих мест. Комиссия работает вместе с правительством и исследователями над разработкой базы данных и накоплением опыта. Будучи органом, действующим на общенациональном уровне, Комиссия надеется, что она сможет обеспечить стратегический подход к развитию профессиональных навыков в целом ряде различных государственных ведомств и в четырех местных автономных администрациях. Она признает, что вовлечение работодателей играет решающую роль, однако этого очень трудно достичь в Соединенном Королевстве, и прилагает усилия к тому, чтобы улучшить ситуацию в этом отношении в системе ПТОП. Отраслевые советы по профессиональным навыкам (о чем говорится ниже) также играют определенную роль в обследовании рынка труда.

До 1990 года в распоряжении Управления по проведению переписи и обследований населения имела классификация занятий, использовавшаяся для проведения как переписей, так и обследований населения (Budlender, 2003, стр. 49). Группа департамента занятости использовала так называемый Основной перечень занятий. Пересмотр классификации для переписи населения 1991 года явился переломным моментом в том смысле, что правительство захотело скоординировать эти разные классификации. Проработав прежнюю классификацию, использовавшуюся для переписей и обследований населения, и Основной перечень занятий, разработчики в итоге получили рамочный документ, содержащий 371 код занятий. Эта классификация получила название «Система классификации занятий» (Budlender, 2003). Система классификации занятий Соединенного Королевства пересматривается каждые десять лет для использования

в проводимых каждые десять лет переписях населения (Budlender, 2003). Последним пересмотренным изданием является Система классификации занятий 2010 года; она состоит из трех томов¹³. Она поддерживается отделом классификации и согласования Национального статистического управления. В последней версии рабочие места классифицируются с точки зрения уровня и содержания профессиональных навыков. Профессии сгруппированы в 9 основных групп и 25 подгрупп, а затем подразделяются на 90 малых групп и 369 начальных групп. Эта классификация разработана так, чтобы соответствовать Международной стандартной классификации занятий, и считается относительно хорошо согласованной с этой международной системой. В отличие от классификаций США, Австралии и Новой Зеландии и Канады, классификация Соединенного Королевства менее детализирована, чем международная классификация. С другой стороны, Система классификации занятий Соединенного Королевства подобна классификациям других вышеупомянутых стран в том, что принципы и концепции, лежащие в ее основе, те же, что и в классификациях этих стран, и в основе ее лежат понятия «уровня» и «типа навыков». Классификация Соединенного Королевства отличается кодированием профессий, так что эти две системы не являются идентичными. Как и другие рассматриваемые здесь национальные классификации (кроме канадской), Система классификации занятий Соединенного Королевства используется как в статистических, так и в административных целях. В то время как согласование Системы классификации занятий Соединенного Королевства с Международной стандартной классификацией занятий делает возможным сравнение данных на уровне начальных групп профессий, обозначенных четырьмя цифрами, различия приводят к некоторым проблемам. Имеется 143 начальные группы профессий, которые не отображены в обеих системах.

Системы разработки стандартов

По международным меркам, в Соединенном Королевстве существуют сложные системы квалификаций, профессионального обучения и подготовки и децентрализованного ведения коллективных переговоров, а также слабые связи между сферой образования и трудовой деятельности. В прошлом система ПТОП также отличалась слабостью и дроблением. «Обеспокоенность в отношении плохого состояния профессионально-технического обучения и подготовки и его потенциально вредного влияния на экономическую эффективность возникла еще в 50-х годах девятнадцатого столетия» (Raggat & Williams, 1999, стр. 5). Некоторые исследователи полагают, что проблема состоит в преобладании теоретических дисциплин в учебной программе, в то время как другие считают, что проблема заключается в отсутствии государственного регулирования в экономике и на рынке труда, и в примате волюнтаризма, что привело к нечеткой, несогласованной и фрагментированной системе профессиональной подготовки. Как и в Австралии, часто меняется политика, системы и структуры разработки стандартов, а также роль государства, характер и состав отраслевых органов и механизмы распределения государственного финансирования. Кип и Мэйхью (Keer and Mayhew, 2010, стр. 271) пишут, что эти изменения основаны на «ограниченном и повторяющемся наборе мер политики в области предложения – целевые показатели, институциональные изменения, новые квалификации, новые программы оказания услуг, новые потоки государственных субсидий, вопросы «учета мнений»

¹³ <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/classifications/guide-to-classifications/index.html>
Retrieved 29 July 2014.

работодателей и призывы». Существуют различные государственные ведомства, заинтересованные и несущие определенную ответственность в этой области политики, и у них самих с течением времени менялись названия и сфера ответственности. За несколько лет выросло число ведомств, которые создавались, изменялись и заменяли прежние. Вследствие движения за самостоятельность в Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе, в настоящее время существует четыре разные национальные системы профессиональной подготовки вместо одной, и в них во всех нет ни одного сильного учебного заведения, оказавшегося способным к сотрудничеству, координации и социальному партнерству в этой области (Rainbird, 2010, стр. 267).

Предполагается, что восьмиуровневая система классификаций станет важным организующим инструментом в разработке профессиональных стандартов. Эта рамочная система включает все общие и профессионально-технические квалификации Англии, Уэльса и Северной Ирландии. Существует также и рамочная система квалификаций, полученных в результате высшего образования, разработанная высшими учебными заведениями. Она включает все основные квалификации высшего образования, предлагаемые университетами или колледжами, а также рамочную систему квалификаций и «кредитов», содержащую профессиональные квалификации, разработанные в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии, начиная с 2005 года по настоящее время. Система «кредитов» (оценок) предназначена для того, чтобы прояснить, как взаимосвязаны различные типы квалификаций, и позволяет переносить «кредиты» из одной квалификации в другую (Musset & Field, 2013). Система играет решающую роль в разработке профессиональных стандартов, так как она устанавливает правила разработки профессиональных квалификаций.

Стандарты разрабатываются присваивающими квалификации органами, ориентирующимися на начальные группы в базе данных рамочной системы. Начальные группы выводятся из Национальных стандартов занятий, разработанных отраслевыми советами по профессиональным навыкам. Существует около 175 присваивающих квалификацию организаций, которые официально признаны Управлением по регулированию присвоения квалификаций и проведения экзаменов (Ofqual). Управление сертифицирует присвоение квалификаций и контролирует деятельность присваивающих квалификации органов, в том числе их вознаграждения. Начальные группы сводятся вместе для формирования квалификаций. Квалификации присваиваются путем выдачи решений (при наличии от 1 до 12 «кредитов»), свидетельств (от 13 до 36 «кредитов») и дипломов (что требует не менее 37 «кредитов»). Согласно обзору ОЭСР, существует значительная разница между имеющимися квалификациями. Предполагается, что это способствует гибкости, но также может приводить к непониманию между работодателями (Musset & Field, 2013, стр. 15)

Как уже говорилось в разделе 3, начиная с 80-х годов прошлого столетия, в том, что касается профессий среднего уровня, правительство концентрировало внимание на реформировании системы квалификаций путем создания национальных профессионально-технических классификаций, которые представляли собой основанные на компетенции квалификации, охватывающие почти все отрасли и виды занятий (Young, 2009). Как уже говорилось выше, идея состояла в том, чтобы отправной точкой в разработке квалификаций стал анализ профессиональных функций, осуществляемый работодателями (Stewart & Sambrook, 1995). Отраслевые органы должны разрабатывать «описания

достаточной результативности рабочего места» на основе пакета отдельных «компонентов компетенции» и связанных с ними «критериев результативности».

«Компоненты компетенции» (позднее получившие название «профессиональных стандартов») затем группировались в «группы компетенций». Каждая национальная профессионально-техническая квалификация состояла из ряда родственных «групп компетенций» (Young, 2009). Первые квалификации в соответствии с Национальной системой профессионально-технических квалификаций были присвоены в 1988 году. Для их получения не существует предписанной программы обучения. Государственные директивные органы надеялись, что, поскольку работодатели являются «владельцами» этих новых стандартов (так как они разрабатывались органами, возглавляемыми работодателями), они будут использовать их для оценки квалификации своих работников.

Однако разработка этих стандартов базировалась на двух предположениях, которые оказались ложными. Первая состояла в том, что работодатели будут обладать временем, решимостью и опытом для разработки стандартов и оценки своих стажеров на их основе. Вторая заключалась в том, что стандарты станут надежной основой для оценки результативности рабочего места. Но в действительности многие работодатели сопротивлялись тому, чтобы брать на себя подобные обязательства, которые они считали бюрократическими и требующими больших временных затрат. Поэтому оценка профессиональной компетенции перешла к присваивающим квалификацию органам, которые финансировались правительством и разработали сложную иерархию экспертов-консультантов и внутренних и внешних контролеров в попытке гарантировать качество (Young, 2009).

Родственные профессионально-технические квалификации используются параллельно с Национальными профессионально-техническими квалификациями и присваиваются обычными, занимающимися этим, организациями, включая такие органы, как Совет по деловому и техническому образованию и Институт Сити и гильдий Лондона. В отличие от присвоения основанных на компетенции квалификаций (ОКК), это не требует, чтобы обучающийся предъявил доказательства того, что он способен выполнять конкретную работу в соответствии с конкретным стандартом, и, следовательно, не полностью основывается на Национальных профессиональных стандартах. Они не оцениваются на рабочем месте, а присваиваются в колледжах или иных учебных заведениях (Lester, 2011).

Как упоминалось выше, первоначальная система Национальных профессионально-технических квалификаций сильно критиковалась в Соединенном Королевстве и была объектом постоянного реформирования политики с момента ее внедрения. Квалификации, установленные посредством этой системы, рассматривались как нежелательные не только родителями и молодежью, то также и работодателями – именно теми, для кого они были изначально предназначены (Wolf, 2002). Хайлэнд (Hyland, 1994, стр. 10) предоставляет дополнительные свидетельства отсутствия поддержки со стороны работодателей и цитирует большой доклад, в котором Национальные профессионально-технические квалификации описываются как «несчастье грандиозных масштабов». Подавляющее большинство квалификаций присваивалось на низких уровнях в областях, где не существовало каких-либо дополнительных потребностей в рабочей силе. Сторонники этой системы возражали, утверждая, что люди, у которых раньше не было доступа к

образованию, сейчас его получают. Те, кто были против, не отрицали этого, однако отмечали, что они обрели доступ к получению квалификаций низкого уровня, от которых мало пользы на рынке труда. Янг (Young, 2009), Вольф (Wolf, 2022) и Хайлэнд (Hyland, 1994) в ответ на это возражают, что Национальные профессионально-технические квалификации понизили статус профессионально-технического обучения и противопоставили образование профессионально-технической подготовке. В последнем обзоре, проводившемся правительством на высоком уровне, отмечалось, что в любой момент времени в Соединенном Королевстве имеется несколько сот тысяч молодых людей, между третьей и четвертью всех учащихся старше 16 лет, обучающихся профессиям, которые не ценятся или мало ценятся на рынке труда (Wolf, 2011). Некоторые исследователи отмечают, что причиной этого является характер системы разработки стандартов. Вследствие того, что акцент делался на анализе задач на рабочем месте в противоположность обогащению знаний в целях развития широких компетенций, появилась тенденция к появлению все более узких навыков, которые не подкреплены какими-либо существенными знаниями и могут способствовать тому, чтобы люди надолго задержатся на рабочих местах более низкого уровня (Brockmann, Clarke, Méhaut, & Winch, 2008). Кип (Keer, 2012a, 2012b) также считает, что акцент на практических навыках с небольшим объемом знаний в системе, внедренной в 1986 году, увековечил разрыв между теоретической и профессионально-технической подготовкой в Соединенном Королевстве, и высказывает мнение, что последние события, такие как обзор профессиональных навыков, проведенный Личем (Leitch), усилили эту тенденцию. Кип далее говорит, что в тех экономиках и на рынках труда, где доля низкооплачиваемых бесперспективных рабочих мест значительна и, по всей видимости, такой и останется (или даже повысится), для тех, кто уже учится или поступит на курсы, в результате которых получит профессионально-техническую квалификацию низкого уровня, и кто считает себя обреченным на такую работу, существует мало стимулов к учебе. Перевод рабочих мест в категорию временных или краткосрочных делает эту проблему еще острее, также как и концентрация точек входа молодежи на рынок труда вокруг отраслей с высокой долей занятости такого рода.

Существующие структуры разработки стандартов

Отраслевые советы по профессиональным навыкам являются независимыми, возглавляемыми работодателями общенациональными организациями Соединенного Королевства, которые призваны содействовать созданию системы профессиональных навыков, реагирующей на спрос со стороны работодателей. Существует 19 отраслевых профессиональных советов, охватывающих более 90% рабочей силы Объединенного Королевства. Предполагается, что они представляют интересы малого и крупного бизнеса в области профессиональных навыков и профессиональной подготовки. Они функционируют параллельно с различными другими национальными организациями работодателей (Совет предпринимателей Великобритании, Федерация малого бизнеса и Британская торговая палата). Они играют ключевую роль в разработке и утверждении профессионально-технических квалификаций в Соединенном Королевстве. Они выполняют координирующую функцию, однако считаются «прежде всего, заинтересованными в совершенствовании данных о потребностях в квалифицированных кадрах и адаптации предоставления образовательных услуг государством в целях удовлетворения выявленных потребностей» (Rainbird, 2010,

стр. 260). Отраслевые советы по профессиональным навыкам выполняют следующие четыре основных предназначения:

1. Сокращение дефицита профессиональных навыков и устранение несоответствия между спросом на них и их предложением;
2. Повышение производительности и эффективности бизнеса и оказания государственных услуг;
3. Расширение возможностей повышения профессиональных навыков и производительности всеми участниками рабочей силы данной отрасли, включая принятие мер по созданию равных возможностей; а также
4. Улучшение ситуации в области предложения возможностей обучения, включая ученичество, высшее образование и национальные квалификационные стандарты (McGuinness & Bennet, 2008).

Деятельность отраслевых советов по профессиональным навыкам дополняется и поддерживается Агентством по развитию отраслевых профессиональных навыков. Это государственное учреждение, отвечающее за финансирование, поддержку и мониторинг отраслевых советов по профессиональным навыкам, в том числе за обеспечение того, чтобы обучение профессиональным навыкам удовлетворяло потребности отрасли, чтобы «общие» навыки были эффективно охвачены работой отраслевых советов по профессиональным навыкам, а также за сбор высококачественной информации о рынке труда и предоставление ее им. Как отраслевые советы по профессиональным навыкам, так и Агентство по развитию профессиональных навыков являются частью Сети развития профессиональных навыков для бизнеса, которая предназначена для совершенствования профессиональных навыков и повышения производительности в Соединенном Королевстве (McGuinness & Bennet, 2008). Прежде за работу отраслевых советов по профессиональным навыкам отвечала комиссия Соединенного Королевства. Однако начиная с марта 2012 года, эти взаимоотношения изменились. Теперь они основаны на «инвестировании средств», а не на субсидировании и минимальной профильной детализации услуг. Теперь отраслевые советы по профессиональным услугам уполномочены правительством определять вклад работодателей в разработку программ и квалификаций. Партнерства отраслевых советов по профессиональным навыкам ежегодно участвуют в конкурсных торгах на разработку новых национальных профессиональных стандартов и обновление существующих (Musset & Field, 2013).

Еще одна недавно введенная мера политики направлена на то, чтобы изменить способ вовлечения работодателей и стимулировать их к тому, чтобы они имели свои собственные программы развития профессиональных навыков, вместо того чтобы полагаться на политическую программу, разработанную правительством, для чего были введены поощрительные выплаты работодателям, хотя новая политика просто представляет собой иную форму государственного финансирования того, чем, по его мнению, должны заниматься работодатели. В 2011 году премьер-министр объявил о создании фонда в размере до 250 млн. фунтов стерлингов для апробирования механизмов, которые, по мнению разработчиков политики, поощряют работодателей к тому, чтобы взять развитие профессиональных навыков в свои руки (Musset & Field, 2013). Несмотря на разработку отраслевых стандартов профессионального обучения, в децентрализованной системе проведения коллективных переговоров Соединенного Королевства не существует официальных привязок к организации и

оплате труда, поскольку это обычно определяется компанией (Rainbird, 2010, стр. 250). Рейнберд (Rainbird, 2010, стр. 261) характеризует эту систему как «в высшей степени централизованное вмешательство государства в рынок труда со стороны спроса». Более того, отсутствие регулирования рынка труда, и в особенности ограниченное использование требований к выдаче разрешений на работу, создает мало стимулов. Кип и Мэйхью (Keer and Mayhew, 2010) полагают, что для того, чтобы был достигнут какой-либо реальный прогресс в профессиональной подготовке, правительства должны попытаться гораздо внимательнее разобраться в проблемах, созданных структурой и стимулами существующего режима на рынке труда, рынке продукции и в производственных отношениях. Они полагают, что необходимые изменения в политике могут включать разработку более широких профессиональных идентичностей и их привязок к навыкам; пересмотр структур рынка труда для поддержания его развития; повышение качества жизни работников; изменение организации труда и распределения работ; реорганизацию производственных отношений для обеспечения учета мнений работников; решение проблем установления заработной платы и распределения доходов; а также, среди прочего, более глубокое вмешательство в отраслевую политику.

Соединенные Штаты

Прогнозирование и классификаций профессий

Бюро статистики труда США организует национальные виды занятий в 22 основные группы, определяемые и описанные в «Системе классификации занятий». Двадцать две основные группы разбиваются на 97 малых групп, а каждая малая группы подразделяется на 461 расширенную группу занятий. Таким образом, всего в ней представлено 840 видов занятий. Они детализируются в соответствии с международными стандартами, подобно классификации Австралии и Новой Зеландии. Система классификации занятий США используется как в статистических, так и в административных целях, также как и международная, и австралийская классификации, но отличается от канадской классификации, которая используется лишь в административных целях (Отдел статистики Организации Объединенных Наций, 2014).

Определения и описания основаны на характеристиках каждого занятия, включая отрасль, тип и уровень профессиональных навыков, мобильность и прочее (Комитет по политике в области стандартной классификации занятий, 2010). Занятия классифицируются на основе ряда факторов, в том числе выполняемой работы, профессиональных навыков, образования и/или профессиональной подготовки, необходимой для компетентного выполнения работы. Тем не менее, работники, как имеющие, так и не имеющие разрешения на трудовую деятельность и выполняющие одинаковую работу, сгруппированы вместе в одном и том же детализированном виде занятий в рамках Системы классификации занятий, и существует множество различных систем для измерения профессиональной компетенции. В системе США, как и в международной системе, рабочие места классифицируются по видам занятости в зависимости от типа выполняемой работы. Однако в Международной стандартной классификации занятий, также как и в системах Австралии, Новой Зеландии и Канады, основным критерием, используемым для определения системы, является «уровень профессиональных навыков» и «профессиональная специализация», необходимые для компетентного выполнения задач и обязанностей в рамках данной профессии. В США основные группы представляют собой совокупность детализированных профессий со схожими в широком плане обязанностями, такими как управление

или занятия в правовой сфере. Детализированные виды занятий в рамках основных групп имеют разный уровень профессиональных навыков (Отдел статистики Организации Объединенных Наций, 2014). Последнее обновление Стандартной классификации занятий США (СКЗ) проводилось в 2010 году, а следующее планируется на 2018 год. Комитет по политике в области стандартной классификации занятий является постоянным комитетом, выполняющим функции технического обслуживания, такие как вынесение рекомендаций относительно разъяснения определений, включение новых профессий в существующую структуру и прочее (Бюро статистики труда США, 2010).

В Соединенных Штатах основным механизмом, используемым для оказания поддержки в области прогнозирования потребностей в области профессиональных навыков, является проведение Бюро статистики труда широкомасштабного обследования учреждений на регулярной основе (Wilson, 2004). Уилсон ((Wilson, стр. 58) отмечает, что «в последние годы были приложены значительные усилия к тому, чтобы оценить наличие квалифицированных кадров в США, в том числе разработка системы O*NET. Это, вероятно, самая передовая (и сложная) система определения и оценки таких событий в любой части мира». O*NET представляет собой широкомасштабную, многолетнюю исследовательскую программу Департамента труда. В ее рамках была создана всеобъемлющая система анализа профессий, которая постоянно пополняется информацией о профессиональных потребностях и характеристиках профессий (Lapolice, Carter, & Johnson, 2008). Она черпает данные из Стандартной классификации занятий и имеет базу данных, организованную вокруг шести расширенных областей данных: (a) анкетные данные работников, (b) характеристики профессий, (c) требования к работникам, (d) профессиональные требования, (e) требования к конкретным профессиям и (f) опыт работы. Эти области данных детализируются следующим образом:

1. Личностные данные, включающие типичные, необходимые и/или предпочтительные характеристики людей, занимающихся определенными видами деятельности (например, декларативные знания, процедурные навыки и физические данные);
2. Данные о работе, характеризующие вид деятельности (например, должностные задачи и обязанности); а также
3. Контекстуальные данные, дающие понимание того, как аспекты социальной, организационной и/или физической среды влияют на опыт работы (например, используемые инструменты и техника, а также производственные риски, такие как тепловое воздействие).

O*NET все больше используется в США для прогнозирования потребностей в области профессиональных навыков. Например, в штате Калифорния используются основанные на экономических данных прогнозы структуры занятости, а затем прогнозируемые изменения в структуре занятости (через O*NET) привязываются к изменениям в лежащих в их основе профессиональных навыках. Идея состоит в том, чтобы, путем использования стандартизированных дескрипторов профессий, работодатели, занимающиеся различными аспектами профессиональной подготовки, смогли выделить лежащие в их основе профессиональные навыки и тенденции в трудовой деятельности и способствовать принятию ряда эффективных и целенаправленных мер (Gloss & Thompson, 2014). Например, в то время как наиболее важные профессии для

выполнения определенной работы зачастую требуют уникального сочетания знаний, процедурных навыков и личностных данных, попытки преподавания различных аспектов знаний, связанных с выполнением определенной работы, (например, передовая практика в области градостроительства) в средних или даже профессионально-технических учебных заведениях могут оказаться неэффективными вследствие изменяющихся условий работы и профессиональной практики. Понимание и обучение определенным, связанным с конкретной работой, процедурным навыкам (например, навыки системного анализа в области градостроительства) может оказаться более эффективным и надежным способом увеличения в долгосрочной перспективе предложения хорошо подготовленных кадров для этой профессии.

Можно разработать большое множество мер по развитию навыков путем обогащения кодировки профессий детальными личностными данными, характеристиками трудовой деятельности и контекстуальной информацией (Gloss & Thompson, 2014). Сюда входит все, начиная с начального, среднего и высшего образования и заканчивая профессиональной подготовкой и обучением на рабочем месте. Например, основополагающие навыки и способности к познанию, поддающиеся изменениям годами формального обучения, можно сделать целью начального и среднего образования. Кроме того, к более конкретным и связанным с определенной работой профессиональным навыкам и областям декларативных знаний можно обращаться при осуществлении профессиональной подготовки и получении высшего образования. И наконец, обучение на рабочем месте можно обогатить более детальным пониманием выполнения данной работы. Классифицируя множество видов занятий на основе общих характеристик, можно установить показатели единообразия профессий по ряду аспектов. Эти данные можно использовать в целях осуществления политики или профессиональной подготовки. Например, в случае дефицита кадров данной специальности можно определить другие специальности, в которых используются подобные навыки, привлекаются люди со схожими личностными характеристиками, используются подобные инструменты или технологии и требуется работать в такого же рода физической среде.

Профессиональные характеристики не только профессий, но и целых секторов/отраслей и регионов можно оценить путем объединения детальных данных о профессиях с данными о занятости в отрасли или регионе. Эта информация может облегчить углубленное понимание регионального дефицита квалифицированных кадров; «кластеров» знаний; областей, где могут присутствовать явные опасности на рабочих; а также секторов экономики в регионе, требующих целенаправленного вмешательства. Возникающие тенденции в области трудовой деятельности можно рассмотреть через призму названий профессий. Например, Соединенные Штаты сделали приоритетом понимание экологизации рабочих мест. Путем выявления определенных навыков, технологий, видов деятельности и т.п., которые обычно ассоциируются с экологически безопасными занятиями, можно прийти к более детальному и обогащенному нюансами пониманию экологизации рабочей силы. Идея состоит в том, чтобы организации использовали личностную, относящуюся к работе и контекстуальную информацию для детального описания должностных обязанностей и разработки более эффективной профессиональной подготовки. Помимо этого, люди могут делать более информированный выбор относительно того, чем разные виды занятий отличаются друг от друга, и подходят ли им виды деятельности и рабочая обстановка в области этих занятий.

Профессиональные стандарты и профессиональная подготовка

Как и в других англоязычных странах с либеральной рыночной экономикой, профессионально-техническим навыкам обучают на непрестижных направлениях старших классов средней школы или в муниципальных и профессионально-технических колледжах, имеющих ограниченные институциональные связи с рынком труда и требующих от учащихся платы за обучение (Busemeyer & Trampusch, 2012a). В обществе существует консенсус относительно того, что у каждого учащегося, по крайней мере, в принципе, должен быть выбор относительно поступления в тот или иной колледж. В практическом плане подразумевается, что профессионально-техническая подготовка на уровне среднего образования приемлема лишь в том случае, если она также готовит учащегося к поступлению в колледж, а это означает, что надо ограничить число профессиональных специализаций, чтобы обеспечить получение существенного объема теоретической или общей подготовки (Bailey & Berg, 2010).

Мартин (Martin, 2012, стр. 44) полагает, что «конкуренция между двумя партиями и конкуренция на федеральном уровне привели к отсутствию отраслевого саморегулирования со стороны работодателей и профсоюзов. Следовательно, развитие системы профессиональной подготовки сильно зависело от профессиональных реформаторов школы, которые включили профессиональную подготовку в программы средней школы». Мартин (Martin, 2012) также считает, что причина дефицита в развитии аттестованных квалификационных навыков для промышленных рабочих в США коренится в двухпартийной системе и в том, какими способами сельскохозяйственные элиты южных штатов смогли заблокировать любые национальные инициативы по развитию мобильных аттестуемых навыков (отчасти потому, что они не хотели, чтобы их сельскохозяйственные рабочие могли передвигаться, отчасти потому, что они заблокировали создание высших органов работодателей). Это произошло, несмотря на то, что к 1920 году обрабатывающая промышленность обеспечивала значительно большую долю ВВП, чем сельское хозяйство; характер федеральной системы приводил к тому, что промышленники, которые в основном находились на Севере, не могли получить общенациональную поддержку.

Национальный совет по стандартам умений был создан в 1994 году. Движущей силой его создания стала точка зрения относительно того, что подготовка к трудовой деятельности в США менее эффективна, чем в Европе, поскольку молодежь не знает, какие навыки необходимы для какой работы, а работодатели не могут судить о профессиональных навыках кандидатов на рабочие места (Bailey & Berg, 2010). Совет должен был сделать весь процесс более систематизированным и прозрачным. Он собрал информацию о разработке профессиональных стандартов, проведении оценки и аттестации. Он устанавливал не профессиональные стандарты, а скорее руководящие принципы для утверждения стандартов, которые, как он надеялся, будут разработаны коалициями под названием «Добровольные партнерства». Перед созданием Совета Департаменты образования и труда профинансировали пилотные проекты по разработке стандартов для 22 отраслей и профессий. Совет подразделил рабочую силу на 15 секторов и намеревался осуществлять надзор за разработкой стандартов для каждого из них, однако финансирование прекратилось, прежде чем это было сделано. Работа Совета вызвала интерес и дискуссии, и некоторые проекты продолжились в сфере розничной торговли и высокотехнологичном машиностроении, однако он не смог создать общенациональную систему профессиональных стандартов (Bailey & Berg, 2010). Одной из ключевых проблем

была проблема вовлечения работодателей. Работодатели были представлены в Совете и в некоторой мере участвовали в его работе, но не использовали разработанные стандарты и оценки на систематической основе. Еще одна проблема объясняется тем, что создание Совета происходило не по инициативе предпринимателей, которым не очень была нужна общенациональная система, и они не требовали, чтобы он продолжал свою работу.

Регулирование в области профессиональных стандартов

Сложно сказать, каким образом все это связано с профессиональными стандартами и подготовкой, поскольку стандарты в профессиях среднего уровня в США носят произвольный характер, хотя и с многочисленными вариациями в разных сферах, и профессионально-техническое образование обычно считается запасным вариантом.

За последние 50 лет доля работников, чья профессия требует получения разрешения на работу или аттестации, помимо основного образования, выросла в шесть раз. Чем выше уровень образования, тем более вероятно, что от работника потребуется профессиональная аттестация или разрешение на работу. Здесь регулирование профессиональной сферы считается полезным для защиты общественности от некомпетентных практиков (Kleiner & Krueger, 2011). В основном именно в рамках профессиональной трудовой деятельности регулирование влияет на квалификационную систему. Большая часть регулирования профессиональной сферы в США осуществляется не на федеральном уровне; согласно Хамфрис и другим авторам (Humphris et al., 2009), к 2009 году более двух третей регулирования профессиональной сферы происходило в США на уровне штатов. Регулятивные требования для какого-либо вида занятий или профессии в разных штатах различны. Поэтому лица, имеющие разрешение на занятие профессиональной деятельностью в одном штате, могут не получить такое разрешение в другом.

В целом, существует три вида регулятивного контроля над видами занятий на рынке труда. Наименее ограничительным видом является регистрация, в соответствии с которой отдельные лица должны сообщить свое имя, адрес и квалификацию в государственное агентство, прежде чем начинать заниматься своей деятельностью. Для этого, возможно, понадобится внести залог или уплатить пошлину. Более жестким видом регулирования является такой, при котором аттестация требует, чтобы правительство, частное или некоммерческое агентство провело экзамен и затем аттестовало тех, кто достиг уровня профессиональных навыков и знаний, который считается достаточным. В США это требование касается, например, агентов бюро путешествий и автомехаников. Наиболее жестким и сложным видом регулирования является получение разрешения на работу, согласно которому работа за вознаграждение в какой-либо профессиональной сфере без соответствия определенным стандартам незаконна (Kleiner & Krueger, 2008). Регулирование профессиональной сферы различается в разных отраслях и может быть более или менее сложным в отношении разных профессиональных групп. По определению, профессии ниже среднего уровня требуют уровня компетенции, который достигается обязательным образованием, однако нуждаются в более продолжительном периоде связанной с такой работой

подготовки и опыта, например, работа с машинами и механизмами, вождение, уход, розничная торговля, канцелярская и секретарская работа¹⁴.

Примеры того, где применяется федеральное регулирование, включают грузоперевозки, которые требуют от работника наличия прав на управление грузовым автомобилем, однако права, полученные водителем в своем родном штате, дадут ему возможность работать в других штатах (Справочник профессиональных перспектив, 2014). Федеральное управление по автомобильным перевозкам (подразделение Департамента транспорта США) обеспечивает выполнение этих и других требований водителями грузовых автомобилей, осуществляющих перевозки между штатами; таким образом, регулирование этой отрасли происходит на национальном уровне. В Справочнике профессиональных перспектив далее говорится, что все водители грузовых автомобилей должны иметь аттестат о полном среднем или эквивалентном образовании и пройти месячную подготовку на рабочем месте. Грузоперевозки обычно рассматриваются как занятие ниже среднего уровня. Счетоводы, бухгалтеры и аудиторы также регистрируются, аттестуются и получают разрешение на национальном уровне. Требуемая для них квалификация – лишь наличие аттестата о полном среднем образовании, хотя многие работодатели отдают предпочтение специалистам с некоторой послешкольной подготовкой, предпочтительно в области бухгалтерского дела. Как и водители грузовых автомобилей, эти профессии квалифицируются уровнем ниже среднего. Не все канцелярские работники стремятся получить аттестацию или разрешение, но для тех, кто этого желает, Американский институт профессиональных бухгалтеров утверждает профессиональные навыки и компетенции в таких сферах, как ведение платежных ведомостей, балансовых счетов и прочее. Тогда кандидат становится дипломированным бухгалтером. Прежде чем проходить аттестацию, кандидаты должны иметь, по крайней мере, двухлетний опыт бухгалтерской работы с полной занятостью или эквивалентный объем частичной занятости, а затем сдать экзамен из четырех компонентов, а также соблюдать кодекс этических правил. Ту же функцию осуществляет Национальная ассоциация дипломированных бухгалтеров. Это несколько более сложный процесс, чем тот, которому подвергаются водители грузовых автомобилей, от которых требуется лишь государственная лицензия и никакой сдачи экзаменов, несмотря на то, что обе профессии подпадают под национальное регулирование. Тем не менее, эти примеры позволяют предположить, что некоторые профессии ниже среднего уровня в США не настолько связаны регулированием на уровне штатов, что дает возможность мобильности в рамках таких видов занятий.

Получение разрешений в профессиях выше среднего уровня, которые определяются Национальным статистическим управлением США как профессии, где компетенция достигается путем получения послешкольного образования, однако не требует присвоения степени, такие как технические и торговые специальности, может происходить в штатах, и разрешение, полученное в одном штате, может не обеспечивать возможности работать в другом штате. Согласно Справочнику профессиональных перспектив, для электротехников, например, как минимум, требуется свидетельство о полном среднем образовании или эквивалентной квалификации, а некоторые из них учатся в технических училищах

¹⁴ <http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/business-transparency/freedom-of-information/what-can-i-request/previous-foi-requests/labour-market/highly-skilled-and-low-skilled-job-statistics/index.html> найдено 28 сентября 2014 года.

и получают «кредиты», позволяющие им продолжить ученичество. Дальнейшая работа для завершения программы ученичества включает 144 часа технической подготовки и 2000 часов оплачиваемой подготовки на рабочем месте. Затем могут последовать курсы по безопасности труда, изменениям в электротехнических правилах и нормах или подготовка по конкретным продуктам производителей. В Справочнике профессиональных перспектив далее оговаривается, что электротехникам необходимо пройти тест и получить разрешение в разных штатах, и в каждом штате требования, сформулированные органом по выдаче разрешений электротехникам, например, Электротехнической службой штата Небраска, будут различаться.

Что касается медсестер, в большинстве штатов требуется аттестация, и это делается на национальном уровне в таких органах, как Национальная комиссия по аттестации и переаттестации медсестер-анестезиологов или Американская аттестационная комиссия по акушерству (Справочник профессиональных перспектив, 2014). Что касается зарегистрированных медицинских работников среднего уровня, регистрация, аттестация и выдача разрешений происходит на уровне штата, где они должны иметь зарегистрированное разрешение на медицинскую практику, пройти утвержденную программу с выдачей диплома и сдать аттестационный экзамен национального уровня. Большинство штатов признают регулятивные положения друг друга в этой сфере. Причиной этого может служить то, что огромное число организаций профессиональных медсестер, включая Национальный совет комиссий штатов по медсестринскому делу, разработали согласованную модель регулирования деятельности профессиональных медсестер. Однако характер регулирования профессиональной сферы и та степень, в которой оно основывается на положениях штатов или федерального уровня, варьируется в области профессий выше среднего уровня. Обычно профессии высокого уровня регулируются наиболее жестко, и часто (например, в области техники) регистрация и аттестация выполняются каждым штатом, так что каждая регистрация или разрешение действительны лишь в определенном штате. Хотя это в целом может ограничить мобильность американских инженеров из штата в штат, большинство из них проходят регистрацию и получают разрешения во многих штатах. Согласно Хамфрис и другим авторам (Humphris et al., 2009, стр.5) профессиональное лицензирование непропорционально сосредоточено на здравоохранении, при этом около 76 процентов работников здравоохранения неврачебного уровня обязаны иметь разрешение, выданное правительством.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Australian Bureau of Statistics. (2009). *The Conceptual Basis of ASCO*. Retrieved from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/176EB288428057F3CA25697E00184D40?opendocument> Retrieved 18 July 2014.
- Bailey, T., & Berg, P. (2010). The Vocational Education and Training System in the United States. In G. Bosch & J. Charest (Eds.), *Vocational Training. International Perspectives* (pp. 271–294). London and New York: Routledge.
- Bank of Canada. (2013). *Business Outlook Survey: Results of the Spring 2013 Survey* (Vol. 10, April 8.). Halifax: Bank of Canada. Retrieved from <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2013/04/bos-spring2013.pdf> Accessed 13 May 2013.
- Bewick, T., & Abbott, P. (Eds.). (2010). *Think Global Act Sectoral*. London: International Network of Sector Skills Organizations.
- Bramwell, A. (2011). *Training Policy for the 21st Century. Decentralization and Workforce Development Programs for Unemployed Working-Age Adults in Canada*. Toronto: Mowat Centre for Policy Innovation.
- Brockmann, M., Clarke, L., Méhaut, P., & Winch, C. (2008). Competence-Based Vocational Education and Training (VET): the Cases of England and France in a European Perspective. *Vocations and Learning*, 1, 227–244.

- Brockmann, M., Clarke, L., & Winch, C. (Eds.). (2011). *Knowledge, Skills and Competence in the European Labour Market. What's in a vocational qualification?*. Abingdon and New York: Routledge.
- Budlender, D. (2003). *Improving Occupational Classifications as Tools for Describing Labour markets: A Summary of Recent National Experiences* (Working Paper No. 10. Policy Integration). Geneva: Department Bureau of Statistics International Labour Office.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012a). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 3–38). Oxford and New York: Oxford University Press.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (Eds.). (2012b). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Canadian Council on Learning. (2007). *Is it Possible to Accurately Forecast Labour Market Needs?*. Canadian Council on Learning.
- Cedefop. (2009). *The dynamics of qualifications: defining and renewing occupational and educational standards* (Cedefop panorama series). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cooney, R., & Long, M. (2010). Vocational Education and Training in Australia: The Evolution of a Segmented Training System. In G. Bosch & J. Charest (Eds.), *Vocational training: international perspectives*. Abingdon and New York: Routledge.
- Crawford, L. (2003). Reviewing current National Qualifications Frameworks and regional qualifications initiatives in Australia. In E. French (Ed.), *Qualifications and Standards: Harmonization and Articulation initiatives* (pp. 85–98). Pretoria: SAQA.
- Cully, M. (2008). *Working in harmony: The links between the labour market and the education and training market in Australia*. Adelaide: National Centre for Vocational Education Research. Retrieved from <http://www.ncver.edu.au/publications/1993.html>. Accessed 28 April 2009.
- Deissinger, T., & Hellwig, S. (2005). *Structures and Functions of Competence-based Education and Training (CBET): A Comparative Perspective*. Mannheim: InWEnt - Capacity Building International, Germany.
- Emmanuel, A., & Cosca, T. (2008). *Occupational Classification Systems: Analyzing the 2010 Standard Occupational Classification Revision*. Washington D.C.: Bureau of Labour Statistics.
- Expert Group on Future Skills Needs. (2007). *Tomorrow's Skills. Towards a National Skills Strategy, 5th Report*. Dublin: Expert Group on Future Skills Needs.
- Expert Group on Future Skills Needs. (2011). *The Expert Group on Future Skills Needs Statement of Activity 2010*. Dublin: Forfas, Expert Group on Future Skills Needs.
- Expert Group on Future Skills Needs. (2014). *The Expert Group on Future Skills Needs, Statement of Activity 2013*. Dublin: Forfas, Expert Group on Future Skills Needs.
- Fretwell, D., Lewis, M. V., & Deij, A. (2001). *A Framework for Defining and Assessing Occupational and Training Standards in Developing Countries* (Information Series No. 386). Washington D.C., Columbus, Ohio, and Turin: World Bank, Center on Education and Training for Employment, and European Training Foundation.
- Gloss, A., & Thompson, L. F. (2014). *Estimating the underlying characteristics of South Africa's critical/scarc occupations: A proof-of-concept study* (Draft report to Adrienne Bird, Department of Higher Education and Training Republic of South Africa). IOTech4D Lab North Carolina State University.
- Guthrie, H. (2009). *Competence and competency based training: What the literature says*. Adelaide: NCVER.
- Hoeckel, K., Field, S., Justesen, T. R., & Kim, M. (2008). *Learning for jobs. OECD reviews of vocational education and training. Australia*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/27/11/41631383.pdf> accessed 26 August 2010
- Hyland, T. (1994). *Competence, Education and NVQs. Dissenting Perspectives*. London: Cassel.
- Industry Skills Councils Australia. (2014). Industry Skills Councils: Creating Australia's Future. Retrieved from <http://www.isc.org.au/vet-quality> Retrieved 27 September 2014.
- International Labour Organization. (2013). International Standard Classification of Occupations. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/> Accessed 29 July 2014.
- Keating, J. (2008). *Matching supply and demand for skills: International perspectives*. Adelaide: National Centre for Vocational Education Research. Retrieved from <http://www.ncver.edu.au/vetcontext/publications/2000.html>. accessed 10 June 2009.
- Keep, E. (2012a). Education and Industry – Taking Two Steps Back and Reflecting. *Journal of Education and Work*, 25(4), 357–379.
- Keep, E. (2012b). *Youth Transitions, the Labour Market and Entry into Employment: Some Reflections and Questions* (SKOPE Research Paper No. 108). Cardiff: SKOPE, Cardiff University.
- Keep, E., & Mayhew, K. (2010). Moving beyond skills as a social and economic panacea. *Work, Employment and Society*, 24(3), 565–577.
- Kleiner, M., & Krueger, A. (2008). *The Prevalence and Effects of Occupational Licensing* (CEPS Working Paper No. 147). Centre for Economic Policy Studies.
- Kleiner, M., & Krueger, A. (2011). *Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labour Market* (Discussion Paper Series, IZA DP No. 5505). Institute for the Study of Labour.
- Kotzee, B. (2014). Differentiating forms of professional expertise. In M. Young & J. Muller (Eds.), *Knowledge, Expertise and the Professions* (pp. 61–77). London: Taylor & Francis.
- Lapolice, C. C., Carter, G. W., & Johnson, J. W. (2008). Linking O*Net Descriptors to Occupational Literacy Requirements using Job Component Validation. *Personnel Psychology*, 61, 405–441.
- Lassnigg, L. (2012). “Lost in translation”: learning outcomes and the governance of education. *Journal of Education and Work*, 25(3), 299–330.
- Lester, S. (2011). The UK Qualifications and Credit Framework: a critique. *Journal of Vocational Education and Training*, 63(2), 205–216.
- Livingstone, D. W., & Guile, D. (2012). *The Knowledge Economy and Lifelong Learning. A Critical Reader*. Rotterdam: Sense.

- Malloch, M., & Cairns, L. (2014). *The future of VET in Australia: implications of current and past policy agenda*. Presented at the ECER Annual Conference, Porto, Portugal.
- Marock, C., Yeowart, S., & Gewer, A. (2012). *Alignment of Sector Skills Planning to National Growth Plan*. Johannesburg: Singizi.
- Marock, C., Yeowart, S., & Singizi, A. G. (2012). Alignment of Sector Skills Planning to NGP.
- Martin, C. J. (2012). Political Institutions and the Origins of Collective Skill Formation Systems. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 41–67). Oxford and New York: Oxford University Press.
- McGuinness, S., & Bennet, J. (2008). *An Assessment of International Trends in Occupational Forecasting and Skills Research: How Does Northern Ireland Compare?* (Report commissioned by the Northern Ireland Department for Employment and Learning). Priority Skills Unit, The Economic Research Institute of Northern Ireland.
- Mendelson, M., & Zon, N. (2013). *The Training Wheels Are Off: A Closer Look at the Canada Job Grant*. Ottawa and Toronto: Caledon Institute for Social Policy and Mowat.
- Musset, P., & Field, S. (2013). *A Skills beyond School Review of England* (OECD Reviews of Vocational Education and Training). Paris: OECD Publishing.
- National Centre for Vocational Education Research. (1999). *Competency based training in Australia* (Research at a Glance) (pp. 1–8). NCVET.
- Powell, M., & Reddy, V. (2014). *Information Systems for Skills Planning: Lessons and Options for Reform in South Africa* (Report from the Labour Market Intelligence Partnership Human Sciences Research Council, February 2014). Pretoria: HSRC.
- Priority Skills Unit. (2008). *An Assessment of International Trends in Occupational Forecasting and Skills Research: How Does Northern Ireland Compare?* (Report commissioned by the Northern Ireland Department for Employment and Learning). Economic Research Institute.
- Raggat, P., & Williams, S. (1999). *Government, Markets and Vocational Qualifications. An Anatomy of Policy*. London and New York: Routledge.
- Rainbird, H. (2010). Vocational Education and Training in the United Kingdom. In G. Bosch & J. Charest (Eds.), *Vocational Training. International Perspectives* (pp. 242–270). New York and London: Routledge.
- Richardson, S. (2007). *What is a Skills Shortage?*; Sue Richardson, NCVET, 2007, p.9. Adelaide: National Centre for Vocational Education Research.
- Roberts, S. (2010). *The Australian and New Zealand Standard Classification of Occupations: Scoping Study* (Report for Skills Australia). Skills Australia.
- Schofield, K., & McDonald, R. (2004). *Moving on... Report of the high level review of training packages*. Brisbane: Australian National Training Authority (ANTA).
- Standard Occupational Classification Policy Committee. (2010). *SOC User Guide*. USA Bureau of Labor Statistics.
- Stewart, J., & Sambrook, S. (1995). The Role of Functional Analysis in National Vocational Qualifications: A Critical Appraisal. *Journal of Education and Work*, 8(2), 93–106.
- Streeck, W. (2012). Skills and Politics: General and Specific. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 317–352). Oxford and New York: Oxford University Press.
- Thelen, K., & Busemeyer, M. R. (2012). Institutional Change in German Vocational Training: From Collectivism toward Segmentalism. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 68–100). Oxford and New York: Oxford University Press.
- United Nations Statistics Division. (2014). National Classifications. Retrieved from <http://unstats.un.org/unsd/cr/ctryreg/ctrydetail.asp?id=1264> Retrieved 29 July 2014.
- US Bureau of Labor Statistics. (2010). *2010 SOC User Guide*. Washington D.C.: US Bureau of Labor Statistics.
- Wheelahan, L. (2008). Can learning outcomes be divorced from processes of learning? Or why training packages make very bad curriculum. In *11th Annual Australian Vocational Education and Training Research Association Conference*. Adelaide.
- Wheelahan, L. (2009). From Old to New: The Australian Qualifications Framework. In S. Allais, D. Raffae, R. Strathdee, M. Young, & L. Wheelahan (Eds.), *Learning from the Early Starters* (Vol. Employment Sector Working Paper no. 45, pp. 114–138). Geneva: ILO.
- Wheelahan, L. (2010). *Why Knowledge Matters in Curriculum*. Abingdon and New York: Routledge.
- Wheelahan, L. (2012). VET has too many qualifications and is too complex. Retrieved from <http://www.lhmartininstitute.edu.au/insights-blog/2012/06/89-vet-has-too-many-qualifications-and-is-too-complex> Retrieved 13 September 2014.
- Wilson, R. (2004). *Developing a National Skills Forecasting Tool for South Africa, Annex B: Labour Market Projections: A Review of International Best Practice*. Institute for Employment Research University of Warwick.
- Wilson, R., & Homenidou, K. (2012). *Working Futures 2010-2020* (Evidence Report 41). UK Commission for Employment and Skills. Retrieved from www.ukces.org.uk/assets/ukces/docs/publications/evidence-report-41-working-futures-2010-2020.pdf accessed 20th October 2014
- Wilson, R., Woolard, I., & Lee, D. (2004). *Developing a National Skills Forecasting Tool for South Africa*. Institute of Employment Research and Human Sciences Research Council.
- Wolf, A. (1995). *Competence-based Assessment*. (H. Torrance, Ed.). Buckingham: Open University Press.
- Wolf, A. (2002). *Does Education Matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin.
- Wolf, A. (2011). *Review of Vocational Education - The Wolf Report* (Report commissioned by the Secretary of State). London: Department for Education and Department for Business, Innovation, and Skills, United Kingdom.
- Young, M. (2009). NVQs in the UK: their origins and legacy. In S. Allais, D. Raffae, R. Strathdee, M. Young, & L. Wheelahan (Eds.), *Learning from the Early Starters* (Vol. Employment Sector Working Paper no. 45, pp. 5–29). Geneva: ILO.