

УДК 351.83

Д. В. КАРАМИШЕВ, О. В. ШЕНКАРЕНКО

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНИМ НАВЧАННЯМ БЕЗРОБІТНИХ

Розглянуто різні підходи до управління професійним навчанням безробітних у країнах світу. Прیدілено особливу увагу державним заходам з метою протидії наслідкам світової фінансової кризи.

Ключові слова: безробітні, безперервна освіта, державна політика зайнятості, професійне навчання.

A diferent method of management of professional education unemployeds in world countries was considered. Especially attention was given for state arrangement for counteraction consequences of world financial crisis.

Key words: unemployed, continuous education, government policy of employment, professional education.

Професійне навчання безробітних є важливим напрямком активної політики зайнятості. Це вимагає гнучкої системи професійного навчання, орієнтованої на працевлаштування безробітних громадян і незайнятого населення. Для вдосконалення державної політики зайнятості в Україні є доцільним вивчення зарубіжного досвіду управління професійним навчанням безробітних.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних проблем державного управління у сфері зайнятості населення зробили зарубіжні та вітчизняні науковці А. Ачкасов, С. Краснопорова, В. Міненко, Т. Сидорова, О. Чистіліна та ін. Питанням соціального захисту безробітних в Україні присвячено роботи О. Басая та В. Скульської та ін.

Мета статті – дослідити різні підходи до управління професійним навчанням безробітних у країнах світу в сучасних соціально-економічних умовах.

Як свідчить світова практика, проблеми безробіття посідають одне з центральних місць у соціальній політиці більшості країн світу. ООН та її агенції виробили значну кількість міжнародних правових актів різного рівня, які містять певні вимоги до держав щодо забезпечення соціального захисту безробітних.

Передусім, найважливіше місце серед них належить Загальній декларації прав людини, ухваленій Генеральною асамблеєю ООН на III сесії, що відбулася в Парижі 10 грудня 1948 р. [4], та Міжнародному пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН на XXI сесії в 1966 р. [7].

Значний вклад у розвиток міжнародного права у сфері боротьби із безробіттям внесла Міжнародна організація праці (МОП). Її конвенції та рекомендації містять норми щодо зобов'язань держав як у цілому у сфері зайнятості, так і щодо безпосереднього соціального забезпечення безробітних, зокрема через системи соціального страхування.

Так, Конвенція про сприяння зайнятості та захисту від безробіття і рекомендації,

прийняті Генеральною конференцією Міжнародної організації праці в 1988 р., орієнтують кожну державу на активну політику розвитку людських ресурсів шляхом професійної орієнтації та професійного навчання, захисту від безробіття і створення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості громадян [9].

Розглянемо досвід організації та управління професійним навчанням безробітних у різних країнах світу.

Безперечним лідером серед країн Європи з розробки та впровадження нових прогресивних технологій навчання безробітних громадян визнана Швеція.

Провідною навчальною установою у сфері професійного навчання дорослого населення Швеції для ринку праці (у т.ч. й безробітних) є AMUGRUPPEN. До її компетенції входить самостійне визначення потреб ринку праці, визначення вимог до професійно-соціальної компетентності працівників, оперативне внесення змін до змісту навчання.

Навчання здійснюється за індивідуальними програмами, розробленими за модульним принципом, що дозволяє включати до навчальних планів і програм необхідні додаткові модулі. Зміст модуля пов'язаний з компетенцією, тобто з вимогами до рівня знань і вмінь, необхідних для виконання певного виду професійних робіт. Вивчення кожного модуля супроводжується чітко сформульованою метою. Під час розробки індивідуальної програми враховується наявний досвід дорослої людини, а також рівень кваліфікації, який має бути нею досягнутий після завершення навчання. Індивідуальна програма становить фіксовану відмінність між наявною в людини кваліфікацією і тією, яка необхідна їй для працевлаштування. Професійне навчання безробітних організовано таким чином, щоб забезпечити у процесі навчання постійний зв'язок між слухачами, педагогічними працівниками та фахівцями центру зайнятості задля своєчасного коригування змісту навчання [13].

У Німеччині вже давно діє закон про безкоштовне перенавчання тих, хто бажає, на нові спеціальності. Причому цей процес суворо контролюється органами державного управління. Співробітники місцевих соціальних закладів разом з компетентними регіональними організаціями визначають потребу у фахівцях усіх категорій, необхідних для розвитку економіки свого регіону. Причому такий розрахунок робиться не тільки на поточний момент, але й на найближчу перспективу. Виходячи з результатів цього розрахунку, виділяються кошти, необхідні для підготовки відповідної кількості фахівців кожної категорії й визначається кількість місць на навчальних курсах. Причому талони на профосвіту видаються тоді, коли у претендента після закінчення курсів з'явиться реальний шанс для працевлаштування [12].

Масова підготовка професійних кадрів робітничих професій у Німеччині здійснюється в системі учнівства на підприємствах. Ця система передбачає професійне навчання на виробництві одночасно з обов'язковим навчанням у відповідній професійній школі (т.зв. дуальна система професійного навчання). У цій системі держава контролює загальноосвітню частину професійної підготовки – навчання в професійній школі, а торговельно-промислова та ремісничка палати (органи самоврядування підприємців) – навчання на виробництві. Таким чином, провідну роль у підготовці робітничих кадрів відіграє не держава, а приватний

капітал [10].

На відміну від інших країн Європейського Союзу система професійної освіти у Франції суворо централізована [8]. Державні програми професійної підготовки робітників розробляються з урахуванням політики щодо створення єдиного загальноєвропейського ринку праці. Проблема наукового супроводу професійної підготовки кадрів опікується Національний центр наукової організації праці. Під час їх розв'язання враховуються тенденції, пов'язані з інтернаціоналізацією економіки, а також забезпечується міжнародне співробітництво з прогнозування розвитку європейського ринку праці [2].

Відповідальність за професійне навчання безробітної частини населення покладено на Міністерство праці і солідарності. Контроль за якістю освітніх послуг на місцевому рівні здійснюють Комітети з професійної освіти, соціальної мобільності і зайнятості.

Професійне навчання безробітних реалізується в системі постійного навчання і здійснюється за двома напрямками: з відривом і без відриву від виробництва.

Навчання без відриву від виробництва є прикладом професійної підготовки робітників за дуальною системою, що включає професійно-практичну підготовку на робочих місцях підприємств і теоретичний курс у спеціалізованих професійних навчальних центрах. Навчальний процес організовується на основі єдиної програми, що координує виконання навчальних планів професійно-теоретичної та професійно-практичної підготовки. На дуальну систему навчання у Франції покладаються великі надії. Вважається, що така форма організації навчання дозволяє оперативно реагувати на потреби ринку праці, враховувати у процесі навчання наявний професійний досвід слухачів і не витрачати час на адаптацію випускників до умов робочого місця.

Навчання дорослого населення з відривом від виробництва здійснюється у професійних навчальних закладах. Основним його недоліком є відсутність у процесі навчання зв'язків з виробництвом. Однією з форм адаптації до умов виробництва є стажування слухачів. Тривалість стажування складає від 3 до 10 місяців [3].

Недавно з ініціативи Демократичної Конфедерації Праці Франції (CFDT) було засновано Фонд виробничого навчання, що повинен допомогти французам, які втратили роботу під час економічної кризи, пройти перенавчання. Розмір фонду – 1,5 млрд євро. Звідси будуть одержувати допомогу – гранти по 500 євро – ті звільнені робітники, чісті кваліфікації недостатньо, щоб одержувати повну допомогу з безробіття.

Президент Н. Саркозі запропонував профспілкам і підприємцям внести свій внесок, щоб підтримати зусилля держави по соціальній допомозі безробітним. “Ми повинні прагнути в максимально можливому ступені уникнути тимчасових звільнень, – сказав Саркозі, виступаючи в Єлисейському палаці, – ми повинні використовувати у своїх інтересах цю кризу, щоб навчити робітників і підготувати кваліфікованих фахівців для посткризового періоду [12].

Прем'єр-міністр Великобританії Г. Браун запропонував власний план перепідготовки громадян, що втратили роботу через кризу. Відповідно до пропозиції глави британського уряду, держава повинна гарантувати працевлаштування або перепідготовку людям протягом шести місяців після втрати

роботи. Це, на думку Брауна, буде сприяти підвищенню довіри споживачів, які на тлі глобального економічного спаду стали заощаджувати й знижувати власні видатки, що веде до спаду продажів і промисловості країни [16].

Однак урядовці побоюються, що подібні гарантії можуть призвести до працевлаштування на свідомо безперспективні посади та навчання на незатребувані спеціальності, що зробить рівень безробіття у Великобританії штучно низьким. Крім того, висококваліфікованих фахівців, що втратили роботу, але не потребують перепідготовки, важко буде працевлаштувати.

Крім цього, на сьогодні в Англії функціонує мережа Галузових рад з розвитку професійних умінь (SSC), створених “бізнесом для бізнесу”.

Роботодавці активно працюють у цих радах, розробляючи стратегію розвитку профільних освітніх структур, описуючи і формалізуючи в рамках оцінних процедур вимоги до кваліфікації їхніх випускників, а також беручи участь у сертифікації їхньої кваліфікації після закінчення навчального закладу. Досить часто процедури оцінки якості профпідготовки відбуваються безпосередньо на робочих місцях, де проходять виробничу практику ті, кого навчають, і куди виїжджають на сертифікацію експерти – представники Галузових рад.

Привертає увагу досвід Данії, де професійне навчання дорослого населення для потреб ринку праці тривалий час було пріоритетним напрямом державної політики зайнятості цієї країни. Підтвердженням цього є прийняття Данією ще в 1960 р. законодавчого акта про перепідготовку і професійне навчання низькокваліфікованих робітників. А вже в 1997 р. у країні було знято бюджетні обмеження щодо професійного навчання. Сьогодні в Данії система професійного навчання дорослого населення надає можливість професійної підготовки не лише безробітним, але й зайнятим громадянам, що відрізняє її від більшості країн, де професійне навчання виробничого персоналу є виключно обов’язковим для роботодавців [15].

Професійні навчальні заклади в Данії мають право самостійно планувати і пропонувати свої освітні послуги з навчання безробітних на основі вивчення потреб регіонального ринку праці. Така гнучкість у діяльності навчальних закладів сприяє своєчасному й ефективному задоволенню попиту безробітних і зайнятого населення в набутті необхідних знань і вмінь, підвищенні кваліфікації.

Однією з особливостей системи професійного навчання в цій країні є переважна орієнтація на довготривалі комплексні програми навчання, які дають змогу слухачам не тільки набути необхідних на ринку праці професійних компетенцій, а й удосконалити наявні в них професійні уміння і навички. Досягається це завдяки інтеграції в навчальному процесі елементів загальноосвітньої підготовки і професійного навчання. Кваліфікація, набута слухачами за конкретною програмою, офіційно визнається всіма соціальними партнерами і приймається ринком праці.

Професійна підготовка дорослого населення в Данії здійснюється за програмами навчання для ринку праці, що є в компетенції міністерства праці. Зокрема персональну відповідальність за ефективність реалізації програм професійного навчання дорослого населення несе міністр праці. Навчання за цими програмами здійснюють центри професійної підготовки дорослих, що створені при міністерстві праці.

Як і всі інші сфери діяльності датського ринку праці, система професійної підготовки ґрунтується на тристоронній співпраці соціальних партнерів – місцевих органів влади, організацій роботодавців і працівників. Дорадчим органом є рада з професійного навчання, яка складається з представників цих соціальних партнерів.

Актуальною для Данії та інших країн Європи є участь в освітніх програмах Європейського Союзу. Метою даних програм є забезпечення вільного пересування робочої сили на єдиному європейському ринку, а також підтримка політики зайнятості країн-членів у сфері вирішення проблем довготривалого безробіття. Європейський соціальний фонд надає країнам субсидії на реалізацію проектів спеціалізованого професійного навчання “довготривалих безробітних” з найбільш незахищених верств населення. Відповідальність за керівництво програмами, що фінансуються Європейським соціальним фондом, покладено на керівників проектів і Національні агентства з питань ринку праці [11].

Для США характерно використання різноманітних способів організації взаємодії ринків професійної освіти та праці. Так, близько 10 років у США діє федеральна урядова програма “Technical Preparation for a World-Class Work Force”, з метою реалізації якої було створено Консорціум “Tech prep” для професійної підготовки з робочих професій. У рамках федеральної програми реалізується масштабна PR-кампанія для формування позитивного іміджу робітників, дефіцит яких у США підсилюється.

В якості програм регіонального рівня можна навести програму штату Міссурі “Робота в Сент-Луїсі”. Вона поєднує професілки, роботодавців і робітників, які разом розробляють оновлені професійні кваліфікації робочих професій і організують навчання по них молоді та трудових мігрантів. Характерно, що до складу компетенцій включаються ключові (загальні для всіх галузей економіки) навички: різноманітні вміння роботи з інформацією, дослідницькі навички (спостереження тощо), уміння працювати в групі й використовувати професійні технології.

Наведені програми поєднує те, що вони працюють завдяки партнерству всіх зацікавлених сторін, а також високому рівню інституціоналізації взаємодії: чітка оргструктура управління програмами, наявність різноманітних комісій у структурі (по зв'язках із громадськістю, по залученню в ряди робочих кадрів жінок і національних меншин, урегулювання конфліктів тощо).

Президент США Б. Обама оголосив про запуск нової федеральної програми по перенавчанню безробітних. Він зазначив: “У першу чергу, ми дамо шанс підвищити рівень освіти й пройти професійну перепідготовку тим, хто нещодавно втратив роботу та одержує допомогу. І якщо цим людям треба буде заплатити за своє навчання, вони повинні мати таку можливість” [12].

Серед розвинутих країн світу своєю специфікою відрізняється система професійної освіти безробітних в Японії, де крім підготовки кадрів безпосередньо в компанії існує також мережа професійних навчальних центрів, спеціальних шкіл. Найбільш розповсюдженими є Центри загальної професійної підготовки, метою діяльності яких є первинна професійна підготовка та перепідготовка населення, в тому числі безробітних. Термін навчання в них складає від шести місяців до одного року. Діяльністю центрів опікуються Міністерство освіти і Міністерство праці.

Кваліфікаційна атестація випускників, а також документальне підтвердження професійної освіти здійснюється Міністерством праці. Безробітні сплачують за навчання з коштів, які отримують з Фонду страхування зайнятості [14].

Дослідження зарубіжного досвіду професійного навчання дорослого населення вимагає також вивчення управлінської практики колишніх союзних республік з огляду на практично однакові стартові умови переходу до ринкового укладу економіки.

У контексті зазначеного заслуговує на всебічне вивчення нова редакція Концепції професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки незайнятого населення та безробітних громадян Російської Федерації, яка є стратегічним документом у подальшому розвитку системи, програмою дій щодо повернення цієї категорії населення до продуктивної зайнятості [5].

Пріоритетними напрямками державної політики Російської Федерації в галузі професійного навчання безробітних громадян і незайнятого населення визнано розвиток системи професійного навчання в контексті стану і тенденцій удосконалення системи неперервної професійної освіти, загальноросійського і регіональних ринків праці.

Професійне навчання безробітних розглядається як інтегральний процес, що включає не тільки набуття професійних знань, умінь, навичок, але й проведення профорієнтаційних заходів і психологічної підтримки безробітних громадян; урахування досвіду; випереджальний характер навчання; формування змісту навчання із застосуванням модульних технологій; багатоваріантність та гнучкість форм і методів навчання; співпраця з соціальними партнерами.

З 2009 р. Міністерство соціальних справ Естонії почало впроваджувати спеціальну карту для безробітних, що значно зменшило черги на курси по перенавчанню. Безкоштовна карта видається тим громадянам, які найбільше мають потребу в роботі. Вона автоматично покриває певну вартість курсів. Якщо ж вартість навчання перевищує суму, яку покриває карта, то людям доводиться доплачувати самим.

Багато естонських фахівців критикує існуючу систему перенавчання. “У період кризи вона повинна бути широкоохватною, – вважає директор по персоналу BLRT Хейнарт Пухким. – А перенавчати потрібно на спеціальності з тієї ж сфери діяльності, що й первісна спеціальність працівника. Немає рації переучувати кондитера на машинобудівника, і навпаки” [6].

Система професійного навчання дорослого населення Литви складається з регіональних служб навчання для ринку праці, Центрив навчання для ринку праці та двох, створених за участю зарубіжних країн закладів професійного навчання дорослих. Діяльність системи регулює Республіканська служба навчання для ринку праці Литви. Навчання безробітних здійснюється не тільки в закладах професійного навчання ринку праці, але й у навчальних закладах Міністерства науки і освіти, приватних навчальних закладах та на підприємствах.

Формування змісту навчання в системі професійного навчання для ринку праці здійснюється за модульним принципом. Розробка та затвердження програм професійного навчання дорослого населення для ринку праці регламентується Єдиними вимогами до їх розробки. Програми розробляються роботодавцями,

навчальними закладами або їх засновниками і поділяються на два рівні. Програми першого рівня призначені для навчання слухачів безпечному виконанню робіт на робочому місці, а також окремим блокам професійних знань і умінь на вимогу роботодавців. Термін навчання складає не менше чотирьох тижнів (160 год., за винятком програм з безпеки праці) [17].

Програми навчання другого рівня дають право на одержання визнаної державою кваліфікації. Термін навчання складає від 3 до 10 місяців.

Існуючий порядок розробки навчальних програм передбачає оновлення їх змісту кожні п'ять років. Кваліфікаційні вимоги щодо освітнього та професійного рівня слухачів визначають роботодавці. Розроблені програми погоджуються з державними установами або спілками роботодавців. Після цього їх оцінює експертна комісія, створена Республіканською службою професійного навчання для ринку праці Литви при Міністерстві соціального захисту та праці. Позитивно оцінені навчальні програми затверджуються засновниками навчальних закладів та Міністерством соціального захисту і праці. Затверджені програми вносяться до Єдиного банку навчальних програм для ринку праці.

Короткострокова перепідготовка безробітних у Казахстані буде йти на базі 10 державних ліцеїв і трьох коледжів. Спеціально для того, щоб люди могли якнайшвидше опанувати новою професією, строк навчання скорочено до трьох місяців. Нова освіта повністю оплачується за рахунок бюджету, а всім “школярам” платять стипендію – 7500 тенге [1].

Програма перепідготовки стосується не тільки тих, хто був скорочений, але й тих, які не мав роботу до кризи. На жаль, частина з них – люди з обмеженими можливостями, інваліди різних груп. Отже, на базі одного з професійних ліцеїв людей з обмеженими можливостями почали навчати, наприклад, квітникарству.

Отже, характерною рисою національних систем професійного навчання безробітних в зарубіжних країнах є те, що в організації навчання, крім держави, активну участь беруть роботодавці та інші соціальні партнери. Це, у свою чергу, впливає на зміст професійно-освітніх програм, порядок розробки нормативно-правових документів, а також на механізм реалізації освітніх стандартів професійного навчання на практиці та своєчасне оснащення навчальних закладів з професійного навчання та підготовки кадрів сучасним обладнанням і технікою.

Професійна підготовка кадрів здійснюється з урахуванням вимог ринку праці як на сьогодні, так і на перспективу. У деяких зарубіжних країнах діють спеціалізовані інформаційні системи, спеціальні служби з працевлаштування, а також розроблено фінансові та нормативно-правові механізми функціонування системи професійної освіти на основі удосконалення взаємодії з роботодавцями.

Зарубіжний досвід професійного навчання безробітних підтверджує можливість удосконалення механізмів державного управління професійного навчання даної категорії населення в Україні.

Література:

1. Безработные алматинцы проходят переобучение по программе “Дорожная карта”. – Режим доступа : <http://diapazon.kz/kazakhstan/5434-bezrobotnye-almatincy-prokhozhat-pereobuchenie-po.html>

2. *Ербе-Сегюн С.* Коллективні переговори та державна політика зайнятості у Франції / С. Ербе-Сегюн // Проблеми теорії та практики управління. – 1992. – № 4. – С. 7.
3. *Жуковский И. В.* Только для взрослых – французское профессиональное образование / И. В. Жуковский // Профессиональное образование. – 2002. – № 4. – С. 29–30.
4. Загальна декларація прав людини: Резолюція 217/III/ Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Голос України. – 2008. – № 236. – 10 груд.
5. Концепция профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения Российской Федерации // Человеческие ресурсы. – 2000. – № 1. – С. 3–15.
6. Курсы против безработицы : Молодежь Эстонии. – 16 марта. – 2009. – Режим доступу : <http://www.moles.ee/09/Mar/16/1-1.php>
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Резолюція 2200 А/XXI/ Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042
8. *Омельяненко Б. П.* Профессионально-техническое образование в зарубежных странах / Б. П. Омельяненко. – М. : Высшая шк., 1989. – 224 с.
9. Про сприяння зайнятості і захисту від безробіття : Конвенція та рекомендації Міжнародної організації праці // Збірка нормативних актів Міжнародної організації праці щодо проблем зайнятості населення. – К. : ІПК ДСЗУ, 2002. – Вип. 1. – С. 45–62.
10. Профессиональное образование за рубежом // ВНИИ профтехобр. – Л., 1988. – С. 20–22.
11. *Скульська В. Є.* Сучасні підходи до професійного навчання дорослого населення в Данії / В. Є. Скульська // Ринок праці та зайнятість населення. – К. : Вид-во ІПК ДСЗУ, 2006. – № 3. – С. 45–48.
12. *Тулембаєва А.* Чуткое отношение к безработным / А. Тулембаева // Мегаполис. – 2009. – 18 мая.
13. *Туленков М. В.* Деякі аспекти регулювання ринку праці та зайнятості у Швеції / М. В. Туленков // Бюлетень Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 2002. – № 2. – С. 54–55.
14. *Щипанова Д. Г.* Система профессионального образования и обучения в Японии / Д. Г. Щипанова В. В. Гордеев // Современные проблемы профессионального обучения безработных и незанятого населения : сб. науч. тр. ; под общ. ред. канд. филол. наук Д. Г. Щипановой. – М. : РУЦ, 1996. – Вып. 3. – 140 с.
15. *Brems J.* Portrait Adult Education Denmark / J. Brems, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, 2003. – 58 p.
16. Brown plans retraining lifeline for newly jobless. – Режим доступу : <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/dec/21/brown-work-recession>.
17. Darbo rinkos profesinio mokymo programou bendrieji reikalavimai. – Valstubių žinios, 1997. – № 45.

Надійшла до редколегії 01.10.2010 р.