

УДК 374.7

С. Р. Бабушко, к. філол. наук, доцент кафедри іноземних мов,
Інститут туризму ФПУ, вул. Вишгородська, 12, м. Київ,
04074, Україна
babushko_sr@mail.ru

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ ДОРΟΣЛИХ У США ТА КАНАДІ
(на прикладі професійного розвитку фахівців сфери туризму)**

Анотація. Сьогодні Україна перебуває на етапі розробки та становлення комплексної бази з питань освіти дорослих та системи професійного розвитку фахівців. Тому вивчення досвіду тих країн, котрі мають усталену, цілісну систему нормативно-правових документів із зазначених питань, є корисним. Звернення до досвіду США та Канади обумовлене тим, що у цих країнах питання професійного навчання та розвитку працівників законодавчо урегульовані.

У статті представлено результати порівняльного аналізу нормативно-правового забезпечення США та Канади, що регулюють питання професійного розвитку працівників, загалом, та фахівців сфери туризму, зокрема. Для аналізу було обрано низку нормативних документів з офіційних сайтів обох держав, у яких певним чином мова йде про навчання працівників та їх професійний розвиток. Усі добрані документи було систематизовано у чотири категорії: закони про зайнятість, про людські ресурси, про професійне навчання та розвиток, закони про освіту дорослих. Шляхом зіставлення було виокремлено спільні та відмітні риси нормативно-правового забезпечення професійного розвитку фахівців у обох країнах. З'ясовано, що у Канаді, на відміну від США, в рамках діючого законодавства існує унікальна федеральна програма EMERIT, націлена на безперервне навчання працівників сфери туризму та їх професійний розвиток.

Вивчення передового зарубіжного досвіду дозволило виокремити прогресивні ідеї, які можуть бути використані при розробці комплексу вітчизняного нормативно-правового забезпечення.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, порівняльний аналіз, США, Канада, освіта дорослих, професійний розвиток фахівців, спільні риси, відмінності.

ВСТУП. 21 століття зі своїми інноваційними інформаційними технологіями та глобалізаційними процесами ставить нові виклики перед усіма державами світу у сфері формування їх освітньої політики взагалі та, зокрема, у сфері освіти дорослих. Усвідомлення державами вагомості освіти дорослих знайшло своє відображення у відповідному нормативно-правовому забезпеченні, яке регулює різні аспекти розвитку освіти дорослих, в тому числі і професійний розвиток фахівців. В Україні поки що відсутній закон про освіту дорослих. Однак, діє закон «Про професійний розвиток працівників», який окреслює права та обов'язки працівників та працедавців щодо навчання працівників, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації. Існує ще низка нормативно-правових документів, в яких висвітлено концептуальні положення освіти дорослих та питання її реформування в Україні. Серед них – «Концептуальні положення освіти дорослих» від 3 березня 2009 р.; Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні в 2011 р.; проект Закону України «Про післядипломну освіту», який було оприлюднено 13 листопада 2013 р.; Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затверджений Указом Президента України від 12 березня 2013 року № 128; План заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затверджений Указом Президента України від 23 квітня 2013 р. № 229, які доступні для широкого загалу в мережі

Інтернет. Все це свідчить про те, що уряд нашої країни також усвідомлює вагомість освіти дорослих як пріоритетного напрямку розвитку освіти в умовах сучасності. Таким чином, можна стверджувати, що Україна наразі перебуває на етапі розробки та становлення комплексної законодавчої бази з питань освіти дорослих, в якій також будуть урегульовані механізми професійного розвитку не лише працівників на виробництві, але й фахівців інших сфер діяльності, зокрема і сфери туризму.

Оскільки професійний розвиток фахівців є невід'ємною складовою освіти дорослих, то відсутність цілісної системи відповідних нормативно-правових документів стримує і розвиток системи освіти дорослих і недостатньо регулює професійний розвиток сучасних фахівців. Натомість, здійснення аналізу досвіду освітньої політики та законодавчих баз провідних країн світу, таких як США та Канада, дозволить вивчити їх прогресивні ідеї, які можуть бути використані при розробці комплексу вітчизняного нормативно-правового забезпечення.

МЕТА. З огляду на сказане, метою статті є порівняльний аналіз нормативно-правових документів США та Канади, які регулюють механізми професійного розвитку фахівців туризму в контексті освіти дорослих.

ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ. Для досягнення поставленої мети ефективними методами дослідження стали:

- порівняльно-аналітичний метод, використовуючи який було здійснено аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових джерел;
- загальнонаукові методи, зокрема аналіз, синтез, узагальнення та систематизація зібраного матеріалу;
- метод теоретичного узагальнення та прогнозування, в результаті використання якого було підготовлено висновок та обґрунтовано перспективи подальших наукових пошуків.

Теоретичну основу дослідження складають наукові праці вітчизняних учених з окресленого питання та самі закони, положення, нормативні акти, які

служать для урегулювання в обох країнах правових, соціальних, економічних відносин у сфері освіти дорослих та такого питання, як професійний розвиток фахівців.

У контексті нашого дослідження, увагу привертають наукові розвідки вітчизняних науковців О. Жижко, Л. Лук'янової, О.Огієнко, Л. Сігаєвої, О. Ситник, в яких досить ґрунтовно представлено аналіз питань законодавчого урегулювання освіти дорослих у різних країнах – Мексиці, Венесуелі, Скандинавських країнах, Ірландії та інших європейських країнах. У низці вітчизняних досліджень, зокрема Н. Бідюк, І. Литовченко, Т. Пілюгіної, О. Романовського, А. Сушенцева, О. Тарасової та інших висвітлювалися численні аспекти нормативно-правового забезпечення в освітній сфері США та Канади. Разом з тим, при дослідженні професійного розвитку, учені переважно аналізують професійний розвиток працівників сфери освіти. Наприклад, у дослідженнях Н. Мукан висвітлено питання професійного росту вчителів США, Канади та Великої Британії [Мукан]. Аналіз наукових джерел свідчить, що поза увагою дослідників залишаються питання професійного розвитку фахівців інших сфер діяльності, відтак, і їх нормативно-правове забезпечення. Відтак, вони також потребують аналізу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ. Під нормативно-правовим забезпеченням загально прийнято розуміти сукупність законів, нормативних актів, положень, що розробляються державою і служать для урегулювання правових, соціальних, економічних відносин у суспільстві [Вікіпедія]. Тому наш аналіз буде охоплювати закони, нормативні акти, положення, урядові програми, які забезпечують реалізацію прав дорослих на освіту упродовж життя та регулюють механізми професійного розвитку працюючого населення. Відповідні закони для аналізу добиралися з офіційних урядових, та освітніх сайтів США та Канади [3, 4, 5, 6, 7].

Порівняльний аналіз арсеналу юридичних засобів США та Канади, котрі стосуються досліджуваного питання, показав, що в обох країнах система

нормативно-правових документів надзвичайно розгалужена, що приводить до того, що деякі з них дублюються. Вивчення законів обох країн дозволило нам систематизувати діючі нормативно-правові документи за такими спільними категоріями:

- закони про працю та зайнятість;
- закони про людські ресурси;
- закони про професійне навчання та розвиток;
- закони про освіту дорослих.

Водночас, у Канаді ми виокремили ще одну додаткову групу. Це федеральна програма EMERIT, розроблена Канадською Радою з людських ресурсів туризму (Canadian Tourism Resource Council – СТНRC), яка діє не тільки на внутрішньому освітньому ринку Канади, але й вийшла вже на міжнародний [8]. Хоча ця програма і не є законом у повному значенні цього слова, категорія варта аналізу з низки причин. По-перше, вона сприяє та підтримує навчання працівників сфери туризму, а це одне із завдань нашого наукового пошуку. По-друге, розрахована не лише на окремих осіб, які бажають професійно розвиватися, підвищувати свою кваліфікацію та зробити кар'єру в туризмі. Ця програма пропонує різноманітні освітні послуги і для корпоративних клієнтів. По-третє, програма враховує специфіку туризму та робіт в ньому, оскільки була створена і діє завдяки професіоналам, які працюють в туризмі та знають всю його специфіку і потреби, так би мовити «зсередини» індустрії. Нарешті, програму легко можна адаптувати до потреб інших індустрій. Таким чином, Канада має властиву лише їй федеральну програму, яка заслуговує на вивчення, запозичення досвіду та втілення його у вітчизняну практику з урахуванням національної специфіки, потреб та інтересів.

Спочатку розглянемо закони про працю та зайнятість. На перший погляд, ці закони в досліджуваних країнах схожі. Адже вони регулюють важливі питання працевлаштування, зайнятості населення, відносини між роботодавцем

та працівником. В них є положення про обов'язковість проведення навчання працівників з таких важливих питань, як техніка безпеки та здоров'я. Проте, у США це один закон - Закон про зайнятість (Employment Law), з багатьма підрозділами, які діють як окремі закони та мають власні назви. У Канаді це – збірка законів – Кодекс законів про працю (Canada Labour Code) [3, 7]. Відмітною рисою також є те, що в американському законі, навчання працівників визначається як право працівника та переваги робочого місця. Американський роботодавець повинен надати своєму працівнику належне навчання та здійснювати контроль у подальшому. Канадський Кодекс законів про працю прямо не вимагає від роботодавця забезпечувати своєму працівнику належне навчання. Хоча багато положень закону опосередковано пов'язані з навчанням персоналу, як обов'язком роботодавця.

Важливим питанням отримання працівниками належного навчання є фінансування. В обох країнах є певні положення, що регулюють його: у США це Акт про інвестиції в робочу силу (Workforce Investment Act of 1998 – WIA), у Канаді – «Компенсаційний пакет працівників» (Workers' Compensation Board – WCB) [3, 6]. Згідно цих законів, роботодавець повинен забезпечувати навчання своїх працівників на робочому місці, щоб вони отримали необхідні знання та навички для виконання своїх робочих обов'язків. Відмінності ж полягають в тому, що канадський уряд виділяє державні субсидії на навчання на робочому місці. Хоча це стосується лише певних категорій працівників: тих, які довгий час не працювали, щойно змінили роботу, травмованим на виробництві чи в результаті аварії. У США таке фінансування державою роботодавців – відсутнє. Однак, відсутність прямого державного інвестування компенсується непрямим стимулюванням внутрішньофірмової підготовки фахівців. Кошти, що виділяються роботодавцем на підготовку молодих працівників, повністю звільняються від податку. Згідно нового законопроекту – Акту про інвестування в інфраструктуру кваліфікованих працівників (Workforce Infrastructure for Skilled Employees Investment Act – WISE Investment Act)

фінансування проводиться у формі грантів не роботодавцям, а акредитованим місцевим органам, громадським коледжам, закладам професійної післяшкільної освіти, організаціям на базі громад, товариств, які здобуваються через конкурси.

Група законів про людські ресурси в обох країнах суголосна, оскільки законодавчо регулює ті ж самі питання політики людських ресурсів, зокрема і забезпечення працівників необхідними знаннями і навичками. Обидва уряди усвідомлюють взаємозалежність процвітання своїх країн від «освітизації» працівників, від підвищення не лише їх кваліфікації, але й професійного та особистісного розвитку. Об'єднує американські та канадські закони про людські ресурси те, що у них міститься ряд положень про навчання таких груп працівників, яким традиційно мало приділялося уваги в минулому. Це – особи, яким важко конкурувати на ринку праці: іммігранти, працівники, які представляють корінне населення країни, люди з певними вадами розвитку, літні люди, які бажають продовжувати працювати.

Виокремлена нами категорія законів про професійне навчання та розвиток є найбільш репрезентативною і в США і в Канаді. Саме їх ми вважаємо засадничими в області професійного розвитку працівників, адже саме в них визначаються пріоритетні напрями політики держав з досліджуваної проблеми. Більш того, ця категорія законів є надзвичайно гнучкою, вона постійно оновлюється в обох країнах. В закони вносяться зміни, поправки, які зумовлені новими вимогами часу. Регулярне внесення поправок в закони характерне для обох країн. Причини нововведень спільні для США та Канади. Передусім, це вимоги ринку щодо висококваліфікованих працівників, здатних навчатися упродовж життя та безперервно розвиватися і професійно, і особистісно. Потім, наявність незайнятих місць і, водночас, велика кількість безробітних. Таке становище пояснюють тим, що роботодавці змагаються за кваліфікованих працівників, які здатні навчатися самостійно і продовжують розвиватися, та без особливого ентузіазму беруть малокваліфікованих працівників, яких потрібно

всьому навчити. Тому в обох країнах в рамках законів про професійне навчання та розвиток працівників створюються та фінансуються різні програми для отримання працівниками необхідних їм знань та навичок. В США це – нова система розвитку робочої сили. Вона повинна бути дружньою до працівника, тобто працівнику буде легко орієнтуватися, де знайти те, що йому необхідно. Серед складових дружньої системи – формування національної мережі навчальних центрів «one stop», де в одному місці дорослі особи, працюючі чи безробітні, можуть отримати ті освітні послуги, яких вони потребують.

Схожі центри є і в Канаді, їх діяльність координується Центром для робочих навичок (Centre for Workplace Skills). Однак, законодавчу базу Канади з питань навчання та розвитку працівників вирізняє від американської «Закон про навчання на робочому місці». Якщо в США лише планують ввести відрахування з прибутку роботодавців для підтримки навчання персоналу, то в Канаді, зокрема в провінції Квебек, такий закон діє вже 10 років. Це – перший в Північній Америці закон такого плану. Значущість закону підтверджується статистикою. Відрахування роботодавцями 1% від свого прибутку у фонд, який фінансує потім навчання працівників і в самій організації, і за її межами, сприяло збільшенню кількості кваліфікованих працівників у провінції Квебек на 12% за 10 років [7].

Нововведення в урядовій програмі Канади «Розвиток навичок для роботи» (Workplace Skills Development Program) стосовно діяльності «освітнього представника спілки» (Union Learning Representative) також можемо вважати відмітною рисою [6]. Адже в США лише в 2013 році Комісія з робочої сили та професійного розвитку (Committee of Workforce and Professional Development – CWPD) включила в свою діяльність професійне навчання для директорів компаній та консультантів, які організують і проводять навчання персоналу [5]. На відміну від США, де саме професіонал відділу людських ресурсів може проводити навчання працівників, у Канаді тренером-консультантом може стати будь-який працівник-колега, який має достатній досвід і кваліфікацію.

Багато спільних рис властиві нормативно-правовим документам досліджуваних країн з неперервної освіти та освіти дорослих, які визнаються пріоритетним напрямом розвитку освітньої системи [4, 7]. В обох країнах є відповідні федеральні закони, в контексті яких та з урахуванням регіональних потреб, кожен штат в США та провінція чи територія в Канаді розробляють свої законодавчі документи. Суголосними є в обох країнах є законодавча підтримка програм заощаджень на післяшкільну освіту. В Канаді вона так і називається Програма Канади із заощаджень на освіту (Canada Education Savings Program). У США це – Рахунки для освіти упродовж життя (Lifelong Learning Accounts – LiLAs). По своїй сутності, обидві програми спрямовані на те, щоб працівники набули більшої незалежності від роботодавця, могли продовжити своє навчання та розвиток, незалежно від того, чи роботодавець зацікавлений у професійному розвитку свого персоналу. Рахунки – інвестиції самих працівників у свій професійний розвиток, відтак у своє майбутнє. Однак, на відміну від США, де дорослий накопичує гроші для свого власного подальшого навчання, у Канаді гроші на рахунок надходять від гранту або кредиту. Ще одна річ, яка відрізняє їх, це – спрямованість такого фінансового забезпечення. В США працівник старається для себе, у Канаді працівники з заощаджують кошти на післяшкільну освіту своїх дітей. Крім того, відмінність вбачається також у тому, що уряд Канади виділяє кошти і гранти лише працівникам з невеликим доходом.

ВИСНОВОК. Таким чином, зіставивши законодавчі бази США та Канади з питань освіти дорослих, доходимо висновку, що в обох країнах ці бази розгалужені, різнопланові, водночас цілісні та системні. Аналіз показав, що їм властиві багато спільних рис. Суголосність нормативно-правових документів викликана, передусім, географічним розташуванням країн, ринковістю їх економік, схожістю проблем суспільного характеру, спільними тенденціями розвитку. Безумовно, кожна країна має і свої відмітні риси, які викликають закономірний інтерес науковців. Дослідження особливостей, узагальнення

результатів аналізу нормативно-правових документів з питань навчання та розвитку працівників цих індустріально розвинених країн сприятимуть розробці законодавчих документів, нормативних положень, державних програм у вітчизняній практиці освіти дорослих.

Перспективами подальших досліджень можуть бути порівняння наявних вітчизняних законодавчих документів з досліджуваної теми з метою виявлення того, що потребує напрацювання та оновлення у діючих механізмах професійного розвитку фахівців в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Муқан Н.В. Професійний розвиток учителів загальноосвітніх шкіл у системах неперервної педагогічної освіти Великої Британії, Канади, США: дис. ... д-ра пед. наук : спеціальність: 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / Наталія Василівна Муқан. – К., 2011. – 488 с.
2. Правове регулювання // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 15.03.2014: <http://www.uk.wikipedia.org/wiki/Правове_регулювання>. – Загол. з екрану. – Мова укр.
3. HG Legal Resources.org [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 15.03.2014: <<http://www.hg.org/human-resources-law.html>>. – Загол. з екрану. – Мова англ.
4. US Department of Education: official site [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 16.03.2014: <<http://www2.ed.gov/policy/sectech/leg/>>. – Загол. з екрану. – Мова англ.
5. Education and the Workforce Committee: official site [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 17.03.2014: <<http://edworkforce.house.gov/committee.htm>>. – Загол. з екрану. – Мова англ.

6. Department of Employment and Social Development Act. S.C. 2005, c. 34//
Justice Law Website [Электронный ресурс]. – Режим доступа: 17.03.2014:
<<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-5.7/page-1.html>>.– Загол. з екрану.
– Мова англ.
7. Justice Laws Website // Government of Canada [Электронный ресурс]. –
Режим доступа: 19.03.2014: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/Search/Search.aspx?txtSearchAll=training&txt>>.– Загол. з екрану. – Мова англ.
8. Emerit.ca [Электронный ресурс]. – Режим доступа: 15.03.2014:
<<http://emerit.ca/en/>>.– Загол. з екрану. – Мова англ.