

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ

змісту прогресу реформ ПО в Україні

Стисле резюме

1. ВСТУП І МЕТОДОЛОГІЯ

Моніторинг змісту реформ — це послуга, яку Європейський фонд освіти (ЄФО) надає установам Європейського Союзу для інформування їх про стан реалізації реформ у сфері професійної освіти й навчання в певній країні, зокрема про їх доречність, дієвість і сталість.

У листопаді 2020 ЄФО розпочав моніторинг змісту реформи ПО в Україні, щоб надати Представництву ЄС змістові та методичні рекомендації щодо впровадження реформ у сфері професійної освіти, що ґрунтуються на досвіді й знаннях ЄФО про відповідну країну та сектор. Основна увага в рамках цього моніторингу приділялася трьом широким напрямом, що були визначені на основі Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року: *якості професійної освіти, соціальному партнерству й відповідності потребам ринку праці, децентралізації управління та фінансування*. При цьому враховувалася ширша **екосистема** ПО та інших **міжнародних програм**, що підтримують процеси реформ ПО та децентралізації.

Щоб зрозуміти вплив певних стратегій та ініціатив, під час моніторингу вивчався як їх **процес**, так і **результати**, а також враховувалися перешкоди й труднощі на шляху впровадження реформи ПО.

Напрацьовані рекомендації можуть бути використані під час складання програм **Інструмента сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва** в Україні, а також для перегляду Плану заходів із реалізації стратегії розвитку ПО.

Для проведення моніторингу змісту реформ ПО в Україні були застосовані три наведені нижче критерії:

A. Актуальність. Критерій «актуальність» стосувався державної політики в секторі професійної освіти та поточних заходів із його реформування. Враховувалися такі аспекти:

- якою мірою **Концепція «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта на період до 2027 року** з її **Планом заходів на 2020—2027 рр.** і **Стратегія розвитку ПО до 2023 року** націлені на розв'язання проблем системи ПО та охоплюють (можуть охопити) загальне коло потреб щодо реформ сектору;
- якою мірою **поточні заходи у сфері реформування** (що здійснюються урядом та проектами партнерів у сфері розвитку) охоплюють загальне коло потреб щодо реформ у сфері ПО і відповідають цілям державної політики.

B. Узгодженість. За допомогою критерія «узгодженість» ми оцінювали:

- якою мірою **різні ініціативи у сфері реформування** є взаємосумісними й доповнюють одна одну.

C. Дієвість. У контексті моніторингу змісту реформ «дієвість» розглядалася дещо ширше, ніж зазвичай — ішлося не про дієвість конкретних проектів / програм, а про оцінку дієвості заходів у сфері реформ узагалі:

- чого в сукупності досягли різні ініціативи у сфері реформування ПО та чого вони можуть реалістично досягти в розрізі загального кола потреб щодо реформ у сфері ПО.

Методологія виконання цього завдання передбачала проведення аналізу документів і якісних інтерв'ю. Під час кабінетного дослідження офіційних документів та іншої доступної інформації оцінювалася актуальність державної політики у сфері професійної освіти та, частково, заходів щодо її реформування. Після цього були проведені інтерв'ю з ключовими зацікавленими особами, зокрема з представниками державних структур і організацій соціальних партнерів, а також з утілювачами реформ, а саме з командами проектів підтримки.

Результати моніторингу змісту реформ, а також висновки й рекомендації команди моніторингу обговорювалися з працівниками Представництва ЄС в Україні, Генерального директорату ЄК з

політики сусідства та переговорів щодо розширення та Генерального директорату ЄК з питань зайнятості, соціальної політики та інклюзії під час онлайн-зустрічей 29 березня та 15 квітня 2021 року. 23 квітня 2021 року рекомендації були також представлені для надання коментарів ключовим національним зацікавленим сторонам, зокрема Міністерству освіти і науки України, соціальним партнерам, що були опитані під час проведення моніторингу, представникам команди EU4Skills.

2. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ МОНІТОРИНГУ

Державна політика у сфері ПО великою мірою **актуальна** й спрямована на розв'язання проблем української системи професійної освіти. Чинний План заходів щодо впровадження реформ ПО не містить розрахунків вартості заходів. Однак очікується, що План заходів до нової Державної цільової програми розвитку професійної освіти (до 2027 року), який має бути затверджений у вересні 2021 року, міститиме такий розрахунок витрат, що має підвищити його **вірогідність**.

Поточні ініціативи щодо реформування ПО, зокрема й проекти, що фінансуються організаціями-донорами, **залишаються актуальними**. Крім того, вони значною мірою **доповнюють** одні одних і є **сумісними** між собою. Забезпечено й **узгодженість** зазначених вище заходів. Незважаючи на це, було б дуже потрібно впровадити дієвий механізм для покращення обміну інформацією про ці ініціативи, а також ефективну систему для належного планування ініціатив у сфері реформи ПО, їх ефективного моніторингу та оцінювання.

Дієвість реформ ПО в Україні є **доволі високою**. Найбільша ініціатива щодо підтримки реформи — програма **EU4Skills** — відчутно сприяє підвищенню цієї дієвості, і можна очікувати на подальший прогрес у цьому аспекті.

Загалом в Україні наявне **сприятливе середовище** для реформ. Зокрема:

- директорат професійної освіти МОН дуже гнучкий, ефективний і надає значну підтримку;
- Попри наявність значної бюрократії на всіх рівнях (зарегульованість, складні процедури заплутана структура управління, не завжди ефективний розподіл завдань між різними органами тощо), ключові зацікавлені сторони, як державні органи (міністерства, обласні державні адміністрації, установи та агенції), так і соціальні партнери (хоч вони й ставляться критично до деяких аспектів) сповнені ентузіазму й надалі впроваджувати реформи у сфері професійної освіти та сприяти їм.
- більшість закладів професійної освіти радо сприймають реформи, і в цьому питанні є добре підґрунтя, та все ж деякі інші заклади демонструють завзятий опір змінам.

Водночас було виявлено **низку перешкод** усередині системи ПО та за її межами.

- Перешкоди **усередині системи ПО**:
 - відсутність нового Закону «Про професійну освіту»: наразі офіційно чинним залишається закон 1998 року;
 - дуже низький рівень фінансування ПО: маленькі зарплати, брак коштів на модернізацію матеріально-технічної бази закладів або впровадження інновацій;
 - недостатній рівень менеджерських якостей людей, що залучені в управління та адміністрацію у сфері ПО на різних рівнях (інституційному, регіональному, національному);
 - низький рівень володіння іноземними мовами (як серед працівників, так і серед учнів закладів ПО), що суттєво обмежує міжнародну мобільність і призводить до певної ізоляції системи.
- Перешкоди **за межами системи ПО**:

- нинішня ситуація в Україні вимагає реалізації термінових реформ у багатьох сферах — соціальній, економічній, політичній, через що питання освіти, зокрема професійної, не завжди є пріоритетними для уряду. Лише нещодавно Президент України взяв під свій контроль напрямок професійної освіти;
- проблеми, спричинені пандемією COVID-19, зашкодили всім реформам у країні;
- брак політичної стабільності, насамперед часті зміни уряду і, особливо, зміни Міністрів освіти.

Принциповою передумовою успішності реформ у сфері ПО залишається невідкладне ухвалення Закону «Про професійну освіту».

3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації сформульовано з урахуванням пріоритетних потреб щодо реформ ПО, визначених командою моніторингу, з однієї сторони, і ініціатив, що реалізуються зараз, — іншої сторони. Передумовою дієвості вже розроблених програм у сфері реформування ПО вважаємо послідовність у їх упровадженні. Тому необхідно й надалі надавати підтримку всім заходам у сфері реформ, що вже включені в порядок денний такої допомоги, але реалізацію деяких із цих заходів потрібно активізувати та забезпечити їх розширену підтримку (*група заходів «А»*). При цьому є проблеми, яким поки що не приділяється достатньо уваги і які потрібно включити в порядок денний реформ і забезпечити належною підтримкою (*група заходів «Б»*).

Група заходів «А»:

1. Затвердити новий Закон «Про професійну освіту» — створити сприятливе правове середовище для впровадження реформ ПО у відповідності до Концепції до 2027 року, Стратегії до 2023 року, майбутньої програми розвитку ПО до 2027 року.
2. Оптимізувати систему ПО, зокрема здійснити ревізію мережі закладів, їх типів і пропонувані кваліфікації, а також повністю передати право власності на майно закладів на рівень області.
3. Упровадити НРК і ввести в дію систему підтвердження результатів неформального та інформального навчання.
4. Підвищити дієвість регіональних рад професійної освіти в усіх регіонах — розширити коло їх повноважень, розвинути потенціал членів і посилити їхню мотивацію.
5. Постійно покращувати матеріально-технічну базу закладів ПО.
6. Покращити стратегічне управління ЗПО, зокрема шляхом створення наглядових рад і розвитку менеджерського потенціалу адміністраторів ПО на всіх рівнях, розширення автономії закладів.
7. Розширити коло заходів, спрямованих на підготовку педагогічного складу щодо здійснення навчання на основі компетентнісного підходу.
8. Підвищити привабливість і престижність ПО серед молоді й суспільства загалом.
9. Упровадити належний механізм професійної орієнтації та консультування в усій системі ПО.

Група заходів «Б»:

10. Уможливити реалізацію політики щодо навчання впродовж життя в мережі ЗПО, зокрема навчання та перепідготовки працівників і безробітних, курси подальшої освіти для підвищення кваліфікації або набуття другої кваліфікації.
11. Підвищити доступність і інклюзивність професійної освіти, особливо для молоді із сільської місцевості і людей з особливими освітніми потребами.

12. Ввести в дію належний механізм ліцензування та акредитації — незалежний, об'єктивний і заснований на фактичних даних.
13. Розширити можливості дистанційного навчання, зокрема розробити повний цифровий інструментарій, включаючи матеріали для викладання, навчання та оцінювання в онлайн-режимі, створити платформи електронного навчання та забезпечити необхідне комп'ютерне обладнання.
14. Створити сприятливі умови для отримання доходу закладами ПО, наприклад шляхом надання різних оплачуваних послуг і/або виготовлення й продажу продукції; сформувані середовище підприємливості.
15. Розглянути питання підвищення рівня оплати праці викладачів і майстрів виробничого навчання в системі ПО.
16. Розширити перелік форм і схем державно-приватного партнерства.

У таблиці нижче рекомендовані заходи реформ розділено за їх характером: 1) фундаментальні, найтерміновіші; 2) операційні, середньострокові; 3) довгострокові або постійні. Однак це не слід сприймати як наділення заходів різним ступенем важливості або пріоритетності. Більше того, жоден із заходів не можна відкладати або ігнорувати. Для кожного заходу зазначені пов'язані з ними основні труднощі, очікувані результати, період реалізації, передумови й обсяг потрібної зовнішньої допомоги.

Захід	Основні труднощі	Очікувані результати	Орієнтовний час	Передумови	Необхідна зовнішня допомога
I. Фундаментальні, найтерміновіші					
Захід 1. Ухвалити новий Закон «Про професійну освіту»	<ul style="list-style-type: none"> Застаріла правова база ПО (офіційно чинним залишається закон 1998 року) перешкоджає реалізації багатьох реформ. Багато аспектів ПО залишаються недостатньо або занадто врегульованими. 	<ul style="list-style-type: none"> Створено сприятливе правове середовище для впровадження реформ ПО у відповідності до Концепції до 2027 року, Стратегії до 2023 року, майбутньої програми до 2027 року, а також інших запропонованих далі заходів. 	Негайно	Немає	Обмежена ¹
Захід 2. Оптимізувати систему ПО	<ul style="list-style-type: none"> Система ПО штучно розділена на дві мережі — професійну (професійно-технічну) і фахову передвищу освіту. Систему без потреби ускладнено існуванням понад 10 типів ЗПО. Пропозиція кваліфікацій у багатьох ЗПО не є раціональною. Є багато ЗПО (або їх приміщень, які раніше були самостійними закладами) з дуже малою кількістю учнів, що, відповідно, є надзвичайно нераціональним економічно. Існують численні допоміжні установи сектору ПО, функції яких часто дублюються. Передача права власності на майно закладів на рівень області відбувається повільно. 	<ul style="list-style-type: none"> Концентрація ресурсів і підвищення ефективності їх розподілу й використання, що повинно призвести до оптимізації витрат ЗПО і зниження вартості підготовки кадрів загалом. Створення фінансових можливостей для розвитку системи ПО (внаслідок економії завдяки оптимізації). Підвищення відповідності пропонованих кваліфікацій потребам ринку праці, особливо на регіональному рівні. 	Завершити впродовж року після ухвалення нового Закону «Про професійну освіту», коли буде створено необхідну правову базу, зокрема визначено типи закладів ПО.	Новий Закон «Про професійну освіту»	Обмежена
Захід 3. Упровадити НРК і ввести в дію систему підтвердження результатів неформального та інформального навчання	<ul style="list-style-type: none"> Проведено велику роботу зі створення та введення в дію української НРК, однак багато питань усе ще не вирішено, зокрема: акредитація центрів оцінювання (кваліфікаційних центрів); розвиток потенціалу НАК із метою прискорення процесу акредитації; розробка й затвердження нового Класифікатора професій і кваліфікацій ПО, узгодженого з оновленим Класифікатором занять; упровадження реєстру кваліфікацій; забезпечення сумісності української НРК із ЄРК та міжнародної сумісності кваліфікацій і документів про освіту; налагодження процедур і методології з практичного впровадження системи підтвердження результатів неформального та інформального навчання в різних галузях ПО, та інші. 	<ul style="list-style-type: none"> Функціонування системи кваліфікацій. Краща узгодженість професій (кваліфікацій) ПО з реаліями національної економіки та відповідними міжнародними класифікаціями. Громадянам забезпечено можливість підтверджувати свої компетентності, набуті в процесі неформального чи інформального навчання, що має покращити перспективи працевлаштування. Для ЗПО створено можливість розширювати обсяг освітніх послуг. 	Запустити негайно, завершити за 2—3 роки	Новий Закон «Про професійну освіту» та/або зміни до інших законодавчих актів. Сучасний Класифікатор занять, узгоджений з МСКЗ і ESCO. Додаткове фінансування	Дуже значна
Захід 13. Розширити можливості	<ul style="list-style-type: none"> Для ПО майже немає платформ онлайн-навчання та відповідних інструментів і засобів (розробляються онлайн матеріали лише для декількох кваліфікацій з 	<ul style="list-style-type: none"> Підвищена ефективність і доступність професійної освіти. Збільшено гнучкість ПО, особливо в 	Протягом 1—2 років	Додаткове фінансування	Значна

¹ Переважно методична підтримка у вигляді експертної допомоги.

дистанційного навчання	майже 600). ▪ Наявні механізми й методи онлайн-навчання створюються головним чином закладами професійної освіти, мають сумнівну якість і ефективність.	умовах надзвичайних ситуацій.			
II. Операційні, середньострокові					
Захід 4. Підвищити дієвість регіональних рад професійної освіти	<ul style="list-style-type: none"> Сфера повноважень регіональних рад ПО дуже обмежена (в основному стосується формування регіонального замовлення). Не в усіх регіонах регіональні ради ПО функціонують належним чином і є ефективними. Потенціал і мотивацію членів рад потрібно постійно покращувати. 	<ul style="list-style-type: none"> Покращено актуальність регіональної політики та стратегій у сфері ПО. Підвищено ефективність моніторингу й оцінювання реалізації регіональної політики у сфері ПО. 	Протягом 2—3 років	Зміни в законодавстві	Значна
Захід 9. Упровадити належний механізм професійної орієнтації та консультування в усій системі ПО	<ul style="list-style-type: none"> Створення відділів професійної орієнтації (або принаймні поява одного кар'єрного консультанта) в кожному закладі України — це не лише питання забезпечення методології та навчання, але також потребує значних фінансових ресурсів, зокрема на оплату праці цих працівників. Наразі жодних коштів на ці цілі не передбачено. З указаних вище причин функції професійної орієнтації в ЗПО сьогодні покладають переважно на когось із викладачів чи адміністративних працівників як безоплатний додатковий обов'язок. 	<ul style="list-style-type: none"> Випускники мають кращі можливості робити поінформований вибір щодо траєкторії своєї кар'єри. Збільшення рівня працевлаштування випускників, особливо за набутими кваліфікаціями. Належна поінформованість дорослого населення про можливості щодо освіти й навчання. 	“	Додаткове фінансування	Обмежена
Захід 10. Створити можливості для впровадження політики щодо навчання впродовж життя в мережі закладів ПО	<ul style="list-style-type: none"> Більшість ЗПО все ще вважають навчання дорослих «другорядним» завданням і не використовують увесь свій потенціал для залучення більшої кількості дорослих у процес навчання. Дроблення відповідальності за формальну ПО і неформальне навчання дорослих між МОН і Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (відповідно) заважає реалізації політики щодо навчання впродовж життя в мережі ЗПО. 	<ul style="list-style-type: none"> Розширено можливості для здобуття дорослими подальшої освіти, підвищення наявних кваліфікацій, одержання другої кваліфікації або конкретних умінь для працевлаштування. Створено джерело додаткового доходу для ЗПО. 	“	Закон «Про освіту дорослих». Новий Закон «Про професійну освіту»	Обмежена

<p>Захід 11. Підвищити доступність і інклюзивність ПО</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Досі не забезпечено фізичну доступність ПО для людей з особливими освітніми потребами (зокрема, у багатьох закладах облаштовано лише пандуси, які, насправді, непридатні для використання через невідповідність стандартам). ▪ Поняття інклюзії не завжди правильно розуміють і застосовують. ▪ У сільських місцевостях через транспортні труднощі молоді й дорослі люди мають недостатньо можливостей долучитися до професійної освіти. ▪ Гуртожитки ЗПО не завжди здатні розмістити всіх, кому це потрібно. 	<ul style="list-style-type: none"> • Фізична доступність ЗПО для всіх молодих і дорослих людей, особливо тих, що проживають у сільській місцевості або мають особливі освітні потреби. • У ЗПО створено інклюзивне середовище для людей з різними освітніми потребами. 	<p>“</p>	<p>Додаткове фінансування</p>	<p>Обмежена</p>
<p>Захід 12. Ввести в дію належний механізм ліцензування та акредитації</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Наявний механізм ліцензування не є достатньо незалежним, об'єктивним і обґрунтованим. ▪ Відповідно, не виконуються мінімальні передумови для якісного освітнього процесу й відповідності пропонованих кваліфікацій потребам ринку праці. 	<ul style="list-style-type: none"> • Виконуються принаймні мінімальні передумови для забезпечення якості освітнього процесу. • Відповідність пропонованих професій (кваліфікацій) реальним (поточним і майбутнім) потребам ринку праці 	<p>“</p>	<p>Зміни в законодавстві Додаткове фінансування</p>	<p>Значна</p>
<p>Захід 14. Створити сприятливі умови для отримання доходу закладами ПО</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Підприємницького середовища в професійній освіті загалом немає. ▪ Одержання доходу обмежується традиційними формами, як-от проходження учнями виробничої практики на підприємствах. ▪ Керівники та інші працівники багатьох ЗПО не мають достатньо здібностей і мотивації для того, щоб ініціювати діяльність для одержання додаткового доходу. 	<ul style="list-style-type: none"> • ЗПО здатні й умотивовані ефективно отримувати власний дохід. • Підвищено підприємницькі здібності учнів і працівників ЗПО. 	<p>“</p>	<p>Зміни в законодавстві</p>	<p>Обмежена</p>
<p>Захід 15. Розглянути питання підвищення рівня оплати праці викладачів і майстрів виробничого навчання в системі ПО</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Брак людських ресурсів (особливо майстрів виробничого навчання) постійно зростає. ▪ Дуже маленькі зарплати не можуть мотивувати досвідчених фахівців долучитися до системи в ролі керівників або викладачів / майстрів виробничого навчання. 	<ul style="list-style-type: none"> • Викладачі мають добру мотивацію демонструвати в роботі кращі результати. • Підвищено можливості залучення в освітній процес ПО досвідчених фахівців. 	<p>“</p>	<p>Додаткове фінансування</p>	<p>Немає</p>
<p>Захід 16. Розширити перелік форм і схем державно-приватного партнерства</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Хоча в програмних документах рішучо визнається значення ДПП у ПО, бракує різноманіття форм і типів ДПП. ▪ Практично немає таких дієвих форм, як участь роботодавців в управлінні ЗПО або застосування різних моделей комерційної співпраці, створення комерційних проектів, наприклад із виробництва й продажу товарів або надання послуг. 	<ul style="list-style-type: none"> • Розширено й вдосконалено взаємовигідну співпрацю між ПО й приватним сектором. 	<p>“</p>	<p>Зміни в законодавстві</p>	<p>Обмежена</p>

III. Довгострокові або постійні					
<p>Захід 5. Постійно покращувати матеріально-технічну базу закладів ПО</p>	<ul style="list-style-type: none"> Через недостатнє фінансування будівлі та приміщення багатьох ЗПО сильно зношені. Обладнання майстерень і лабораторій теж переважно застаріле. Це негативно впливає на якість і привабливість професійної освіти. Перетворення лише 10—15 закладів (із 700) на центри досконалості не розв'яже цю проблему на системному рівні. 	<ul style="list-style-type: none"> У ЗПО створено належне середовище для викладання, навчання, проживання та відпочинку. Створено сприятливі умови для ефективного формування необхідних знань, умінь і компетентностей учнів відповідно до стандартів. Підвищено привабливість ПО. 	<p>Постійно, з поступовим розширенням охоплення</p>	<p>Додаткове фінансування</p>	<p>Дуже значна</p>
<p>Захід 6. Вдосконалювати стратегічне управління закладами ПО</p>	<ul style="list-style-type: none"> Люди, що залучені в управління та адміністрування ПО не мають достатніх менеджерських якостей, особливо на рівні закладів і регіонів. Недостатня автономія ЗПО, що перешкоджає їхньому розвитку та налагодженню співробітництва, наприклад із приватним сектором. Механізми управління ЗПО також недостатньо ефективні. Створення наглядових рад, які могли б покращити ефективність управління ЗПО, поки що не передбачено законодавством. 	<ul style="list-style-type: none"> Підвищено ефективність управління ЗПО, зокрема планування, звітування, моніторингу, оцінювання та інших функцій. Належне залучення недержавних зацікавлених сторін до процесів ухвалення рішень на рівні закладів. Підвищено автономію ЗПО. 	<p>Постійно, починаючи негайно після ухвалення нового Закону «Про професійну освіту»</p>	<p>Зміни в законодавстві</p>	<p>Значна</p>
<p>Захід 7. Розширювати коло заходів, спрямованих на підготовку педагогічного складу</p>	<ul style="list-style-type: none"> Активні заходи з навчання викладачів обмежені головним чином пілотними регіонами, що охоплені проектом EU4Skills. Державні установи, відповідальні за навчання педагогічних працівників ПО, не здатні забезпечити оперативну перепідготовку потрібної кількості викладачів, особливо що стосується підготовки до здійснення навчання на основі компетентнісного підходу. 	<ul style="list-style-type: none"> Викладачі ПО (включно з майстрами виробничого навчання) здатні ефективно здійснювати компетентнісне навчання. Професійні компетентності викладачів постійно покращуються, завдяки чому поліпшується якість професійної освіти. Нові викладачі отримують необхідну підтримку у своїй повсякденній роботі. 	<p>Постійно</p>	<p>Додаткове фінансування</p>	<p>Значна</p>
<p>Захід 8. Підвищувати привабливість і престижність ПО</p>	<ul style="list-style-type: none"> В останній час фіксується стабільне скорочення контингенту учнів ПО (і їх набору), зокрема через низьку привабливість професійної освіти. МОН і EU4Skills проводять інформаційні та просвітницькі кампанії, направлені на «популяризацію» ПО, але їх охоплення та вплив усе ще недостатньо значні. 	<ul style="list-style-type: none"> Постійне зростання кількості вступників до ЗПО, зокрема молоді з більш високим рівнем успішності в школі. 	<p>Постійно</p>	<p>Немає</p>	<p>Обмежена</p>