

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ (ПТО) В УКРАЇНІ – ПОШТОВХ ДО ДІЙ

*Зелена книга для спрямування обговорень щодо реформ та здібностей, необхідних
для побудови досконалої та привабливої системи ПТО в Україні*

(січень 2017 року)

Зміст

Передмова	4
Вступ.....	6
1. Загальний контекст: децентралізація ПТО та співпраця між Україною та ЄС	8
1.1. МОН та децентралізація ПТО: стан справ на сьогодні	9
1.2. Технічна примітка щодо використання нормативно-правових актів та ключових документів	11
1.3. Широкий вибір кращих практик ЄС та інших країн для вивчення.....	11
2. Ефективне багаторівневе управління для децентралізації ПТО в Україні	14
2.1. Ефективне багаторівневе управління ПТО: Хто робить що, де, коли і як?	15
2.2. Комунікація щодо багатосторонньої партнерської співпраці зацікавлених сторін з метою покращення іміджу та репутації української системи ПТО	17
2.3. Бачення, як нова система слугуватиме державі та її регіонам.....	18
2.4. Модернізація соціальної ролі системи ПТО.....	20
2.5. Управління фінансуванням професійної освіти: модель для децентралізації ПТО	22
2.5.1. Необхідність переглянути механізми формульного фінансування для покращення управління системою ПТО.....	27
2.5.2. Необхідність повернутися до питання багатоканального фінансування з метою підтримки та покращення перспектив сектору професійної освіти в Україні	31
2.6. Логіка навчання впродовж життя потребує цілісного підходу до управління системою професійної освіти	34
2.7. Управління професійною освітою на регіональному рівні: місцеві органи та регіональні ради професійної освіти	37
2.8. Прогнозувальна функція ефективного багаторівневого управління системою професійної освіти	40
2.9. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків.....	43
3. Оптимізація, укрупнення та раціоналізація мереж ПТО.....	44
3.1. Передача права власності на майно ПТНЗ	44
3.2. Оптимізація мережі: об'єднання, закриття, або створення нових закладів	46
3.3. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків.....	51
4. Функціонування закладів професійної освіти у контексті дилем децентралізації в Україні	52
4.1. Керівництво та управління закладами професійної освіти в Україні	52
4.2. Дилеми фінансування закладів професійної освіти в Україні	56
4.3. Посилення автономії закладів професійної освіти в Україні: чи настав час?	58
4.4. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків.....	60
5. Державно-приватне партнерство у сфері професійної освіти в Україні	62
5.1. Наявні моделі та мотиви ДПП у сфері ПТО в Україні	62
5.2. Модернізація ДПП у сфері ПТО.....	65
5.3. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків.....	70

6. Перелік використаних джерел	71
7. ДОДАТКИ	74

Передмова

Ця Зелена книга є результатом активної співпраці між Європейським фондом освіти (ЄФО) та Міністерством освіти і науки (МОН) України протягом 2016 року із залученням інших державних та недержавних установ та зацікавлених осіб у п'яти регіонах країни: у місті Києві, Вінницькій, Львівській, Рівненській та Дніпропетровській областях.

У лютому 2016 року ЄФО та МОН запустили стратегічний проект з питань управління у сфері професійної освіти і навчання під назвою «Децентралізація ПТО в Україні – поштовх до дій». Основним результатом та досягненням зазначеного проекту стала ця Зелена книга.

ЄФО висловлює щиру подяку за внесок у написання Зеленої книги та здійснену роботу таким колегам та організаціям:

- Хосе Мануелю Ґалвіну Аррібасу (спеціаліст ЄФО з питань управління та навчання впродовж життя – провідний експерт з питань управління професійною освітою в Україні) за загальну координацію та управління проектом, у тому числі за укладання та підготовку остаточної редакції Зеленої книги;
- Патрику Крегану (міжнародний експерт) за укладання та підготовку остаточної версії Зеленої книги;
- Олені Локшиній (національний експерт) за її роботу у проекті, координацію фокус-груп та зведення отриманого зворотного зв'язку;
- Яну Герчинському (міжнародний експерт) за роботу, здійснену під час першої фази проекту, включаючи проведення фокус-груп та зведення отриманої інформації;
- Міністерству освіти і науки України та департаменту професійної освіти за співпрацю, надання зворотного зв'язку та підтримку впродовж усього 2016 року, завдяки якій стала можливою реалізація цього проекту, зокрема: Павлу Хобзею (заступник Міністра); Миколі Кучинському (директор департаменту професійної освіти); Вікторії Карбишевій та Катерині Мірошніченко (заступники директора департаменту професійної освіти);
- членам команди стратегічного проекту ЄФО з питань управління у сфері професійної освіти і навчання, зокрема: Сирії Тауреллі (керівник проекту з питань управління у сфері професійної освіти і навчання) та Піріті Вуорінен (спеціалісту з питань регіонального розвитку) за їхній внесок у написання Зеленої книги та цінний зворотний зв'язок впродовж усього проекту, Даніелі Кларі (координатор проекту ЄФО з питань управління у сфері ПОН) за загальну допомогу й підтримку щодо реалізації проекту;
- Марґареті Ніколовській (експерт з питань професійної освіти і навчання та координатор програм ЄФО в Україні) за загальну координацію, коментарі та підтримку впродовж усього періоду роботи над проектом;
- представникам департаментів освіти і науки, директорам окремих ПТНЗ та іншим зацікавленим особам міста Києва, Вінницької, Львівської, Рівненської та Дніпропетровської областей, а також усім учасникам обговорень у фокус-групах;
- зазначеним далі організаціям, що тією чи іншою мірою долучалися до роботи над проектом та завжди надавали свою щедру підтримку, зокрема: Конфедерації та Федерації роботодавців України, Федерації металургів України, Професійній спілці працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів, Асоціації міст України, Міністерству фінансів, Міністерству економічного розвитку і торгівлі, Міністерству регіонального розвитку, Міністерству соціальної політики України, Державній службі зайнятості, Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, Інституту професійно-технічної освіти Національної академії педагогічних наук України, Центру розвитку бізнес-технологій, Представництву Європейського Союзу в Україні та проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні».

Цей досвід партнерського співробітництва доводить, що ЄФО та зацікавлені особи професійної освіти в Україні повністю віддані та готові співпрацювати з національними партнерами та міжнародною спільнотою з метою побудови досконалої та привабливої децентралізованої системи професійної освіти і навчання в Україні.

Вступ

Перша велика ініціатива українського уряду щодо децентралізації великою мірою стосується децентралізації системи професійно-технічної освіти (ПТО). Ця ініціатива для України має більш широке значення, ніж пілотні експерименти щодо децентралізації державного управління. У даному випадку децентралізація також є й інструментом для реалізації більш загальної та далекосяжної реформи системи ПТО у відповідності до потреб економіки та у поєднанні з багатьма іншими ініціативами у сфері підготовки робітничих кадрів, розвитку малого та середнього підприємництва (МСП) та регіонального розвитку. На сьогодні в Україні немає інших великих ініціатив, що були б спрямовані на реформування ПТО, але вони вкрай необхідні. Сподіваємося, що ця Зелена книга та пов'язаний з нею процес консультацій допоможуть визначити необхідні заходи та мобілізувати кошти, потрібні для їх реалізації.

У запропонованому законопроекті «Про професійну освіту» децентралізація чи пов'язані з нею концепції не згадуються. Зокрема, стаття 1, у якій наводяться визначення найважливіших термінів, що вживаються у тексті закону, не пояснює цього поняття чи його значення у контексті нинішнього процесу реформування ПТО. Це істотне упущення, адже термін «децентралізація» – неоднозначний. Її можна здійснювати у різні способи. Тому, важливо, щоб Україна явно позначила свій конкретний вибір щодо шляху впровадження децентралізації, адже від цього залежатиме тлумачення майбутнього закону «Про професійну освіту». Прочитання законопроекту з цієї точки зору може допомогти покращити формулювання його положень.

На професійно-технічну освіту в Україні сьогодні негативно впливає той факт, що її сприймають як своєрідну панацею для соціальної інклюзії та інтеграції вразливих категорій населення. З іншого боку, ПТО не має явного зв'язку з глобальною конкурентною спроможністю української промисловості, навчанням впродовж життя, підприємливістю та інноваціями. Важливо запитати себе, яким чином децентралізація управління ПТО повинна слугувати у якості платформи для розвитку системи, яка сприятиме реалізації більш широких стратегічних завдань. Критична переоцінка цілей та основних результатів, яких повинна була б досягати українська система ПТО, могла б призвести до формування іншого бачення та політичних завдань системи, відмінних від тих, що асоціюються з нею сьогодні.

Європейський фонд освіти спільно з Міністерством освіти і науки України (МОН) реалізує у п'яти регіонах України пілотний проект, спрямований на опрацювання основних викликів, з якими стикається система ПТО у нинішньому процесі децентралізації¹. В рамках цієї ініціативи відбулися широкі обговорення із зацікавленими особами у регіонах та були організовані сім фокус-груп для вивчення ключових тематичних напрямків. Ця робота відбувалася на тлі розробки Міністерством освіти і науки нового закону «Про професійну освіту». З цих обговорень та рекомендацій, що були запропоновані під час робочої зустрічі Міністра освіти і науки з соціальними партнерами, яка відбулася 11 жовтня 2016 року у Києві, стало зрозуміло, що потрібно опрацювати ще багато деталей, особливо якщо прагнути до успіху децентралізації ПТО, який водночас слугуватиме необхідним каталізатором для подальшої реформи системи.

Метою цієї Зеленої книги є зробити внесок у розроблення нового закону «Про професійну освіту», прискорити його прийняття та допомогти у підготовці до між-міністерської наради, яку планується провести у першій половині 2017 року. Таким чином, конкретними цілями Зеленої книги є:

- надання аналітичної оцінки та орієнтирів для цільового політичного діалогу, пропонування варіантів розвитку політики та покращення здібностей щодо її формування з метою побудови

(¹) Місто Київ, Вінницька, Львівська, Рівненська та Дніпропетровська області.

спільного бачення та процесу децентралізованого управління професійною освітою в Україні, які поділятимуться зацікавленими особами ПТО на національному та місцевому рівнях;

- сприяння поінформованості про нагальні проблеми української системи ПТО на національному, регіональному, європейському та міжнародному рівнях.

6 грудня 2016 року ЄФО спільно з Міністерством освіти і науки України провів у Києві нараду зацікавлених осіб з метою представлення Зеленої книги, проведення консультацій та збору коментарів та зауважень щодо неї. У цьому заході взяли участь численні зацікавлені особи, у тому числі представники місцевих та обласних органів влади, соціальні партнери та роботодавці, зацікавлені у процесі децентралізації ПТО. Зауваження, надані учасниками під час пленарних сесій та у малих групах, були проаналізовані та використані для вдосконалення змісту Зеленої книги. Цей варіант Зеленої книги є результатом співпраці Міністерства освіти і науки України та Європейського фонду освіти.

1. Загальний контекст: децентралізація ПТО та співпраця між Україною та ЄС

Два роки тому, в грудні 2014 року, було підписано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Чотири місяці потому, в березні 2015 року, був прийнятий Порядок денний асоціації, у якому описані деталізовані кроки, яких вживатимуть Україна та ЄС на шляху до виконання угоди. Перший вагомий результат цієї співпраці з'явився 1 січня 2016 року, коли набрала чинності Угода про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (УПВЗВТ). Планується, що ця угода призведе до появи нових джерел економічного процвітання народу України, українських підприємств та підприємців.

Потенціал для вигідного партнерства очевидний. Але повне втілення усіх переваг, що закладені у цій угоді, потребуватиме від обох сторін наполегливої праці. Професійна освіта і навчання є важливим рушієм соціально-економічного та регіонального розвитку. Наприклад, дивовижний прогрес Польщі з часу її приєднання до ЄС чималою мірою є наслідком успішної реформи системи професійної освіти. Потужні економіки Європи, такі як Німеччина, Австрія та Швейцарія, не говорячи вже про країни Скандинавії (Данія, Швеція, Фінляндія), значною мірою завдячують своєму успіху рівною повагою як до професійної, так і до загальної освіти (ЗО). Деяким молодим людям краще проходити другий етап середньої освіти в системі ЗО, в той час як для інших більш слушною є професійна освіта. Уся система побудована у такий спосіб, що дає можливість і заохочує до переходів з професійної освіти до загальної, і у зворотному напрямку.

У багатьох країнах професійну освіту вважають життєво важливою складовою покращення ефективності виробництва, стимулювання економічного розвитку та конкурентоспроможності, зниження безробіття та поліпшення становища малозабезпечених верств населення. За даними Євростату, у 2013 році майже половина всіх учнів другого етапу середньої освіти у 28 країнах ЄС навчалася за програмами професійної освіти і навчання. А у випадку Чеської Республіки, Хорватії, Австрії та Фінляндії ця частка становила 70 % та навіть вище.

У цих країнах не вважають одну систему кращою за іншу, і обидвом приділяється однакова увага з боку уряду та соціальних партнерів. Саме це і мається на увазі під рівною повагою. Це підтверджується і нещодавнім звітом Бостонської консалтингової групи (Boston Consulting Group) ⁽²⁾. Він називає професійну освіту і навчання відсутньою ланкою економічного розвитку, якою часто нехтують і значення якої несправедливо применшують. У цьому звіті визначено чотири складові успішної й ефективної системи професійної освіти і навчання:

- узгоджена екосистема, у якій активно співпрацюють усі зацікавлені сторони;
- державне фінансування та підтримка, що залежать від результативності системи;
- постійне активне співробітництво з боку виробництва;
- рівна повага до професійно-технічної та загальної освіти.

Якщо система професійної освіти узгоджена з потребами роботодавців, її учні мають відмінні перспективи працевлаштування та швидко знаходять роботу. Роботодавці мають можливість наймати працівників, що здатні негайно долучатися до виробничого процесу і не потребують років додаткового наставництва та навчання. Система професійної освіти і навчання також надзвичайно важлива для розвитку підприємництва, створення нових виробництв (стартапів), малого та середнього бізнесу, які, у свою чергу, відіграють усе важливішу роль в економічному розвитку. Тому, не дивно, що Угода про асоціацію прямо заохочує Україну та ЄС до співпраці у сфері

⁽²⁾ «Професійна освіта – відсутня ланка економічного розвитку», Дж. Пакет, Дж. Девідсон та Е. Лі на платформі bcp.perspectives ("Vocational Education – The missing link in economic development" by J. Puckett, J. Davidson and E. Lee) (2012 рік).

професійної освіти і навчання. Вона також є важливим чинником успішної реалізації Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

У зв'язку з цим, Угода про асоціацію передбачає формування систем професійної освіти і навчання, що сприятимуть розвитку відповідних форм подальшої освіти, а також впровадженню Національної рамки кваліфікацій для покращення прозорості системи та визнання кваліфікацій з урахуванням досвіду країн ЄС. Серед нещодавніх та нині діючих в Україні проектів за фінансування ЄС, що мають відношення до децентралізації професійної освіти, можна назвати такі:

- Дворічний проект ЄС Твіннінг «Модернізація законодавчих стандартів та принципів освіти та навчання у відповідності до політики Європейського Союзу щодо навчання впродовж життя».
- Проект «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» з бюджетом 5,3 млн євро (2012–2017 рр.), метою якого є зміцнення потенціалу регіональних органів влади та інших зацікавлених сторін щодо розроблення та впровадження ефективних політик регіонального розвитку.
- Проект EU SURE («Підтримка України у відновленні її економіки») з бюджетом 55 млн євро, який надає технічну допомогу та політичні рекомендації на національному рівні.
- Інші заходи загальною вартістю 15 млн євро допомагають українським суб'єктам брати участь у європейських програмах, таких як «Горизонт 2020», та сприяють розвитку мережі центрів підтримки бізнесу, що надають консультації та здійснюють розвиток підприємницьких навичок для малого та середнього бізнесу на регіональному рівні.
- В грудні 2015 року ЄС затвердив програму підтримки децентралізації державного управління. Програма під назвою «U-LEAD» («Місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток») з бюджетом 97 млн євро на розвиток прозорих, підзвітних систем багаторівневого управління, що реагуватимуть на потреби населення.

І хоча на перший погляд здається, що серед зазначених вище заходів лише проект Твіннінг мав пряме відношення до розвитку професійної освіти в Україні, це зовсім не так. Досвід країн ЄС доводить, що професійна освіта є ключовою складовою економічного розвитку, і, що розвиток системи ПОН нерозривно пов'язаний з розвитком економіки. Тому, важливо, щоб Україна систематично створювала зв'язки між розвитком своєї системи професійної освіти та розвитком регіонів, якому сприяють інші зазначені вище заходи.

Децентралізація ПТО в Україні є частиною загальнодержавної реформи, що була ініційована у 2014 році в рамках угоди про співпрацю між Україною та ЄС. Одним з ключових напрямів визначено передачу повноважень щодо фінансування та права власності ПТНЗ на нижчі рівні управління. У рамках цієї реформи було здійснено передачу відповідальності за фінансування підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ на рівень місцевих бюджетів³. Передбачалося, що фінансування навчальних закладів, розташованих у містах обласного значення, здійснюватиметься з бюджетів цих міст, а для інших навчальних закладів – з обласних бюджетів та бюджету м. Києва (для розташованих у Києві ПТНЗ).

У контексті співпраці між ЄС та Україною та враховуючи наявні в Україні економічні та соціальні проблеми, децентралізацію ПТО можна також розглядати, як можливість для здійснення реформи на засадах багаторівневого партнерства, що допоможе підвищити престижність та статус професійної освіти і, водночас, сприятиме економічному зростанню, підвищенню рівня працевлаштування та регіональному розвитку України.

1.1. МОН та децентралізація ПТО: стан справ на сьогодні

(³) Закон України «Про державний бюджет України на 2016 рік» від 1 січня 2016 року.

11 жовтня 2016 року на запрошення департаменту професійної освіти МОН ЄФО взяв участь у робочій нараді у Києві. Серед учасників були представники Міністерства освіти, ЄФО та соціальних партнерів, у тому числі Міністерства соціальної політики, Спільного представницького органу сторони роботодавців та Національної академії наук України. Повний текст звіту за результатами цієї наради наводиться у додатку. Обговорювалися такі питання:

- визначення стратегії ПТО та політики щодо її децентралізації,
- механізм фінансування та передачі майна державних ПТНЗ у комунальну власність,
- формування регіонального замовлення,
- оптимізація мережі закладів професійно-технічної освіти,
- модернізація змісту ПТО та матеріально-технічної бази ПТНЗ.

МОН висловило зацікавленість у здійсненні подальшої роботи за такими напрямками:

- Пропозиція щодо об'єднання деяких ПТНЗ з ВНЗ, що надають послуги професійної освіти, зіткнулася з сильним спротивом. Зокрема, міністерство було зацікавлене дізнатися про точку зору та пропозиції міжнародних експертів щодо вирішення даної ситуації.
- Зміни у системі фінансування ПТНЗ, що були впроваджені у 2016 році, призвели до небажаних наслідків у вигляді затримок із виплатою заробітної платні працівникам та стипендій учням. Міністерство хотіло б дізнатися про міжнародний досвід щодо впровадження процесів децентралізації, зокрема у розрізі фінансування – послідовність вжиття заходів та необхідна регуляторна підтримка.
- Попри добрий прогрес у розробленні планів регіонального розвитку та формування перших регіональних замовлень, існує потреба у певних покращеннях:
 - ухвалити законодавчі акти для визначення регіонального замовлення,
 - вдосконалити систему визначення короткострокових та середньострокових потреб ринку праці,
 - розробити систему встановлення норм оплати праці конкретних категорій робітничих кадрів.
- Було розпочато процес передачі власності майнових комплексів державних ПТНЗ, але цей процес зіткнувся з труднощами. Приналежність майна у багатьох випадках не є зрозумілою, і існує потреба у коштах та ресурсах для легалізації власності для полегшення процесу такої передачі. Не всі регіони погоджуються з передачею цього майна у комунальну власність. Необхідно сформулювати умови передачі та правила, що запобігатимуть зловживанням. Міністерство потребує рекомендацій щодо найкращого способу вирішення цих питань на основі міжнародного досвіду.
- Незрозумілим залишається процес оптимізації мережі закладів професійно-технічної освіти. Зокрема, важливо визначити критерії для об'єднання навчальних закладів, а також джерела фінансування на модернізацію діючих закладів або створення нових, введення нових професій, що відповідатимуть потребам національного та регіонального ринків праці, оновлення змісту, розширення автономії навчальних закладів, створення незалежних центрів оцінювання якості професійної освіти та присвоєння професійних кваліфікацій.

Соціальні партнери, що брали участь у цій нараді, надали такі рекомендації:

- із залученням регіональних рад професійної освіти та регіональних галузевих рад слід започаткувати процес визначення перспектив галузей, відповідної модернізації змісту

навчальних програм та покращення матеріально-технічного та методичного забезпечення професійної освіти;

- при цьому необхідно враховувати не лише інтереси молоді, але також дорослого населення та безробітних;
- ПТНЗ повинні мати вищий ступінь відповідальності (більший рівень підзвітності) за якість послуг, що ними надаються;
- покращити співпрацю з соціальними партнерами ПТО з метою забезпечення широкого залучення неурядових організацій;
- розширити повноваження регіональних рад професійної освіти, щоб вони могли реально впливати на прийняття рішень.

ЄФО запропонував підготувати робочий документ під назвою «Стан професійно-технічної освіти в Україні», у якому систематизувати чинні нормативно-правові акти у сфері ПТО, відстежити прогрес за Туринським процесом та визначити принципи співпраці з громадськими організаціями. Виділяються чотири напрямки:

- розподіл управлінських функцій на рівні держави, області та навчального закладу, а також взаємодія між ними;
- робота фокус-груп з питань децентралізації управління, адміністрування та фінансування, оптимізації мереж ПТНЗ, автономії навчальних закладів та державно-приватного партнерства;
- необхідність розроблення «Зеленої книги» з метою структурованого надання пропозицій та рекомендацій, вироблення спільного бачення нового законодавства та залучення донорів, здатних інвестувати кошти у систему ПТО України;
- підтримка стратегічного використання Зеленої книги.

1.2. Технічна примітка щодо використання нормативно-правових актів та ключових документів

Для написання цієї Зеленої книги було використано багато важливих документів. Вона ґрунтується на висновках, точках зору та позиціях, що висловлені у:

- 24 регіональних звітах та національному звіті Туринського процесу;
- початковому звіті «Виклики реформи ПТО в Україні 2016 року»;
- аналізі регіональних звітів;
- висновках семи фокус-груп стосовно: законодавства у сфері ПТО, державного та регіонального замовлення, оптимізації мережі, управління навчальними закладами, автономії ПТНЗ, державно-приватного партнерства у системі ПТО;
- новому законі «Про професійну освіту», що пропонується до прийняття;
- інших джерелах (наприклад, у звіті проекту PRIME ЄФО).

Крім того, Зелена книга ґрунтується на висновках робочої наради, що була організована Міністерством освіти 11 жовтня 2016 року. У ній також враховані коментарі та зауваження, отримані під час заходу, що був проведений у Києві 6 грудня 2016 року.

1.3. Широкий вибір кращих практик ЄС та інших країн для вивчення

Усі країни ЄС пройшли через реформування своїх систем професійної освіти і усі вони, на тому чи іншому етапі, поставали перед вибором та стикалися з дилемами, подібними до тих, що стоять сьогодні перед Україною. Те саме можна сказати про певні країни за межами Європи, деякі з яких слугують на міжнародному рівні орієнтирами передового досвіду у таких сферах, як результати навчання учнів, навчання на виробництві, співпраця з виробництвом.

Оглядаючи цей досвід, можна побачити, які саме підходи спрацювали, і чому. Тому, було б корисно вивчити цей досвід для більш глибокого розуміння проблематики, адже він може полегшити шлях України до децентралізації та реформи системи професійної освіти. Для цього доступні такі інструменти, як вибір відповідних експертів для реалізації проектів технічної допомоги, навчальні тренінги, вивчення численних доступних звітів, участь у взаємонавчанні та (або) ознайомчих поїздках.

З цією метою було визначено ряд критеріїв. Ці критерії збалансовані та структуровані навколо ключових стратегічних напрямів і мають на меті запропонувати найкращі вибрані зразки (країни). Серед них:

- широке визначення та вибір відповідних моделей професійної освіти і навчання (*ринкових, постбюрократичних або дуальних систем*) з урахуванням архітектури та нинішнього стану розвитку політики української системи ПТО;
- визначення моделей ПОН, у яких відбуваються процеси децентралізації (делегування, деконцентрації, деволюції), і (або) регіоналізації політик у сфері професійної освіти;
- роль регіонів у загальній адміністративній структурі держави із наданням пріоритету *регіоналізованим державам*, на відміну від *федеративних*;
- висока результативність щодо ролі професійної освіти у системах освіти та на ринку праці;
- моделі ПОН, що ґрунтуються на налагоджених інституційних механізмах, у яких враховуються принципи навчання впродовж життя;
- актуальність режимів багатостороннього управління обраних систем професійної освіти, що ґрунтуються на принципах навчання впродовж життя, на основі досягнутого консенсусу, та успішний досвід забезпечення інклюзивності та (чи) розроблення політики за участі зацікавлених осіб різних рівнів;
- моделі ПОН, що можуть мати подібні до української системи культуру, традиції державного управління, або бути географічно наближені до України, та (чи) мати подібні демографічні виклики;
- визнана роль та ефективне лідерство соціальних партнерів у формуванні політики у сфері ПОН.

У наведеній нижче таблиці 1 запропоновано широкий перелік європейських та інших країн, які можуть запропонувати уроки, актуальний досвід і (або) практичні приклади, пов'язані з чотирма основними розділами Зеленої книги. Більшість цих прикладів стисло описано наприкінці кожного з основних розділів. Рішення щодо вибору практик для обміну досвідом краще приймати, керуючись принципом *доцільності*.

ТАБЛИЦЯ 1. ПРОПОЗИЦІЯ ЩОДО ПРАКТИК ЄС ТА ІНШИХ КРАЇН ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ПЛАНУВАННЯ ВИВЧЕННЯ ПОЛІТИК З МЕТОЮ ПІДТРИМКИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПТО В УКРАЇНІ	
НАПРЯМОК ВИВЧЕННЯ ПОЛІТИКИ (РОЗВИТКУ КОМПЕТЕНЦІЇ)	ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ (КРАЇНИ) (*)
☑ Процеси децентралізації: Моделі та режими децентралізованих політик та систем ПОН.	<i>Чеська Республіка, Словаччина, Франція, Німеччина, Австрія, Польща, Іспанія, Італія, Швеція, Канада, Корея, Австралія, Аргентина.</i>
☑ Перегляд інституційних механізмів. ☑ Зіставлення зацікавлених сторін управління ПОН (функції та напрямки політики).	<i>Західнобалканські країни (наприклад, Сербія, Боснія і Герцеговина) та Туреччина; Грузія.</i> <i>Країни Південного та Східного Середземномор'я</i>

	<i>(наприклад, Марокко, Йорданія).</i>
☑ Регіональна і (або) галузева економічна співпраця.	<i>Франція, Румунія, Велика Британія, Данія, Бельгія, Швеція, Казахстан.</i>
☑ Управління та фінансування ПОН (формульне фінансування, механізми розподілу витрат, застосування оподаткування тощо).	<i>Франція, Велика Британія, Нідерланди, Швейцарія, Польща, Китай; Німеччина, Ірландія, Нідерланди, Австрія та Фінляндія; Польща, Болгарія, Чеська Республіка, Словаччина, Словенія.</i>
☑ Оптимізація та раціоналізація мережі закладів професійної освіти.	<i>Албанія, Латвія, Литва, Болгарія, Словаччина, Польща.</i>
☑ Центри передового досвіду професійної освіти і навчання.	<i>Албанія, Бельгія, Данія, Франція, Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Велика Британія, Італія, Німеччина.</i>
☑ Соціальний діалог та соціальне партнерство у ПОН в рамках перспективи навчання впродовж життя.	<i>Данія, Франція, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Іспанія, Бельгія, Туреччина, Молдова.</i>
☑ Роль приватного сектору та державно-приватного партнерства.	<i>Велика Британія, Данія, Фінляндія, Марокко, Індія, Німеччина, Бельгія, Нідерланди, Австрія.</i>
☑ Національні виконавчі агенції / наглядові -координаційні- органи.	<i>Австралія, Німеччина, Хорватія, Китай, Індія, Білорусь, Естонія, Грузія, Чилі, Болгарія, Бразилія.</i>
☑ Системи забезпечення якості.	<i>Канада, Чеська Республіка, Польща, Естонія, Фінляндія.</i>
☑ Автономія та підзвітність закладів професійної освіти.	<i>Швейцарія, Фінляндія, Нідерланди, Велика Британія, Австрія, Данія.</i>
☑ Співробітництво між вищою та професійною освітою.	<i>Франція, Литва, Словаччина, Нідерланди.</i>

() Приклади деяких з цих країн можна застосувати одразу до кількох або навіть до усіх напрямків вивчення політики.*

2. Ефективне багаторівневе управління для децентралізації ПТО в Україні

Ефективне багаторівневе управління у системі професійної освіти забезпечує підтримку у формуванні політики та в управлінні завдяки узгодженості дій, до яких долучені зацікавлені сторони як з боку державного, так і від приватного сектору на усіх рівнях – міжнародному, національному, галузевому, регіональному та місцевому. Ці зацікавлені сторони взаємодіють з постачальниками послуг професійної освіти (навчальними закладами) з метою більш ефективної постановки цілей, їх виконання, моніторингу та перегляду. Ефективне багаторівневе управління підсилює участь таких зацікавлених осіб, що сприяє покращенню актуальності, підзвітності, прозорості, узгодженості, ефективності та дієвості політик і систем професійної освіти і навчання ⁽⁴⁾.

Вертикальна площина багаторівневого управління стосується зв'язків між вищими та нижчими рівнями органів влади – наддержавним або міжнародним, національним, регіональним, місцевим та рівнем навчальних закладів, у тому числі їхніх інституційних, фінансових вимірів, а також потреби в інформації. Горизонтальна площина багаторівневого управління стосується механізмів співпраці між політичними суб'єктами та суспільством у контексті соціального діалогу.

Ключовим аспектом для наближення до ефективного багаторівневого управління у системі професійної освіти є визначення та впровадження механізмів координації для формування політики у сфері професійної освіти. Ці механізми можна визначити, як структуровані процеси побудови результатноорієнтованих партнерств, засоби впровадження політики та (чи) методи ефективної підтримки формування політики у сфері первинної професійної освіти і (або) неперервного професійного навчання. Такі механізми можуть бути створені зацікавленими особами (державними та приватними) як на вертикальній, так і на горизонтальній площині управління з обов'язковими й (або) необов'язковими практичними наслідками. Ці механізми здебільшого мають політичний, фінансовий і (або) технічний характер.

Розробити варіанти політики щодо створення різних механізмів координації професійної освіти можна було б після здійснення перегляду та оцінки пріоритетів країни із залученням усіх зацікавлених осіб на основі аналізу політики та використання зібраних даних ⁽⁵⁾. Стратегічною метою механізмів координації є забезпечення підтримки у налагодженні та врегулюванні робочої співпраці між особами, що на різних рівнях визначають політику професійної освіти, щодо ключових стратегічних напрямків з метою сприяння кращій результативності державного управління системою професійної освіти та покращення привабливості та актуальності політик та систем ПОН. Такі механізми можна створювати *тимчасово* (наприклад, групи міжміністерської співпраці, наглядові комітети) і (або) використовувати *стратегічно* для консолідації формування політики у сфері ПОН у короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі (наприклад, національні агентства з питань професійної освіти і навчання, НРК, рамки забезпечення якості, обсерваторії ринку праці та навчання тощо) ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ ЄФО 2013 р. на основі матеріалів Європейського центру розвитку професійної освіти (CEDEFOP) (2011 р.) та Комітету регіонів (2009 р.).

⁽⁵⁾ Це можна було б зробити, наприклад, за допомогою аналізу результатів Туринського процесу. Додаткова інформація доступна за посиланням:

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Advanced_Search?opendocument&q=Torino%20process%20reports&

⁽⁶⁾ Галвін Аррібас Х. Мануель у Т. Ліні – Європейський фонд освіти (ЄФО) (Galvin Arribas J. Manuel in T. Leney- European Training Foundation (ETF)) - (2015 р.).

2.1. Ефективне багаторівневе управління ПТО: Хто робить що, де, коли і як?

Відповідно до проекту закону «Про професійну освіту» (Розділ III, стаття 11), в управлінні системою професійної освіти України на засадах партнерства беруть участь:

- Кабінетом Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти;
- центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти;
- інші центральні органи виконавчої влади;
- місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування (обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації);
- засновники закладів професійної освіти;
- громадські об'єднання закладів професійної освіти;
- професійні та громадські об'єднання;
- роботодавці, їх організації і об'єднання.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Децентралізація системи ПТО визнається передумовою для адаптації умінь, компетентностей та професійних кваліфікацій до потреб місцевої економіки. Для досягнення цієї мети потрібні більш широкі форми реформування професійної освіти. Однак, прогрес у здійсненні реформи децентралізації відбувається повільно. Головним чином це спричинено низьким рівнем координації між державними суб'єктами щодо побудови бачення нової системи, реалізації нових політик у сфері ПТО, та неспроможності забезпечити послідовний та ефективний процес децентралізації.

На національному рівні змін у розподілі обов'язків та повноважень щодо управління системою ПТО не відбувалося з 2014 року. У 2016 році обласні підрозділи були реорганізовані у департаменти освіти і науки, внаслідок чого управління професійно-технічної освіти були ліквідовані та замінені відповідними секціями. Крім того, у 2016 році з метою створення механізмів для залучення зацікавлених сторін до управління ПТО на обласному рівні були утворені регіональні ради професійної освіти. Однак, роль та повноваження цих структур залишаються незрозумілими.

Недостатньо чіткий розподіл ролей та відповідальності породив низку проблем у формуванні та реалізації політики у сфері ПТО на обласному рівні. Ці питання необхідно прояснити у новому Законі України «Про освіту». Розподіл обов'язків та повноважень між Міністерством освіти і науки України на національному рівні, управліннями професійно-технічної освіти департаментів освіти і науки на обласному рівні та муніципальними органами міст обласного значення утруднює реалізацію важливих завдань, таких як оновлення змісту професійної освіти. Інші міністерства, які прямо залучені до процесу прийняття рішень щодо ПТО, такі як Міністерство фінансів та Державна служба зайнятості при Міністерстві соціальної політики, а також соціальні партнери на національному, галузевому та регіональному рівнях повинні систематично залучатися на усіх етапах циклу формування та реалізації політики у сфері ПТО, але цього не відбувається. Необхідно розробити механізми, які забезпечать таку взаємодію.

Серед здібностей, які потребують підсилення на регіональному рівні з точки зору аналітичних, дорадчих та управлінських функцій, належать, наприклад, здатність прогнозування потреб у робітничих кадрах на регіональних ринках праці. Крім того, іншими напрямками, у яких необхідно підсилити потенціал осіб, що визначають політику, є оптимізація мереж навчальних закладів та надання послуг професійної освіти, покращення якості надання послуг професійної освіти, підсилення соціального партнерства та введення інноваційних моделей і практик у навчальний

процес, а також впровадження стандартів професійного навчання як молоді, так і дорослого населення.

У цьому контексті важливо визначити та чітко встановити «лідерські здібності», що потрібні різним органам, та які дозволять їм у повній мірі прийняти свої ролі та взяти на себе відповідальність на різних рівнях управління. Наприклад, із запропонованого законопроекту не зрозуміло, хто ініціюватиме політику, з ким і у який спосіб проводитимуться консультації, хто що фінансуватиме, та хто відповідатиме за її впровадження. Реалізація політики стосується не лише навчального процесу, але також і питань, пов'язаних з утриманням будівель та матеріально-технічної бази, розроблення нових навчальних планів та забезпечення якості, а також співпраці з роботодавцями та соціальними партнерами. Зокрема, незрозуміло, які типи партнерства потрібні й повинні бути узгоджені для формування, реалізації, моніторингу та оцінки політик у сфері ПТО у контексті децентралізації на усіх рівнях управління. Між центральним та регіональним рівнями необхідно встановити належний баланс повноважень. Для цього потрібно визначити, наприклад, якими функціями володітимуть регіональні ради професійної освіти, або яким чином керівні ради закладів професійної освіти використовуватимуть свій мандат щодо більшого ступеня автономії.

На спільній нараді МОН та ЄФО, що відбулася 6 грудня 2016 року у Києві, учасники дали чітко зрозуміти, що питання розподілу повноважень між рівнями управління, яким чином і якими структурами ці повноваження повинні здійснюватися, були недостатньо продумані. Вони підняли велику кількість таких питань, на які потрібно дати відповідь, перш ніж можна буде визначити належний процес децентралізації, тобто процес, який відповідатиме потребам саме України та враховуватиме сучасний стан системи і потребу щодо більш широкої реформи. На цій нараді стало зрозуміло, що багато хто на центральному рівні вважає децентралізацію ПТО суто технічною процедурою, за якої деякі повноваження передаються на нижчі рівні. Але насправді – це комплексний перерозподіл, який вимагає ретельної підготовки.

Враховуючи вищезазначене, було б корисно створити чітку схему із зазначенням того, хто і які функції сьогодні виконує, і у який спосіб, з тим, щоб чітко вказати, кому ці повноваження передаватимуться на визначених етапах загального процесу децентралізації. Це могло б стати підґрунтям для розроблення дорожньої карти, у якій було б окреслено спосіб поетапної реалізації процесу децентралізації впродовж достатнього періоду часу.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

Корисним першим кроком на шляху до впровадження ефективного багаторівневого управління в українській системі ПТО могло б стати проведення самооцінювання з метою з'ясування спроможності і можливостей різних залучених інститутів, визначення того, *хто за що і у який спосіб відповідає* на різних рівнях управління системою. Це можна реалізувати в один з двох способів:

- ☛ Обговорити та визначити потрібні стратегічні напрямки та функції управління з метою розроблення *Структури аналізу (аналітичної рамки) децентралізації ПТО в Україні*. Наприклад, у запропонованому законопроекті «Про професійну освіту» децентралізація чи пов'язані з нею концепції (такі як делегування, деконцентрація, деволюція) прямо не згадуються. Зокрема, стаття 1, у якій наводяться визначення найважливіших термінів, що вживаються у тексті закону, не пояснює цього поняття або його значення у контексті нинішнього процесу реформування ПТО. Це важливо, адже термін «децентралізація» – неоднозначний, і потребує чіткого визначення і свого місця у структурі політик і систем ПТО (?). Децентралізація – це

(?) В цілому, головним завданням буде одержати цілісне але конкретне роз'яснення та визначення того, що саме потрібно буде децентралізувати, деконцентрувати, передати і (або) делегувати – кому та на яких рівнях управління ПТО.

процес переходу і, тому, необхідно описати, якою буде кінцева форма, а також проміжні стани, яких набуватиме система на шляху до остаточної форми. В рамках цього прояснення, необхідно буде визначити напрямки політики у сфері ПТО, які формують механізми управління.

- ☛ Інший спосіб – запустити процес «перегляду інституційних механізмів». Він міг би стосуватися, в першу чергу, структури управління професійно-технічними навчальними закладами, що беруть участь у циклі формування та реалізації політики ПТО. Це дозволить нам визначити механізми координації, необхідні для ефективного формування політики у сфері ПТО. Такий перегляд повинен охоплювати питання адміністративної інфраструктури, ресурсів, бюджетних практик та можливостей управління фінансами, необхідних для забезпечення безперешкодного переходу до нової децентралізованої системи професійної освіти протягом 2017-2020 років.

2.2. Комунікація щодо багатосторонньої партнерської співпраці зацікавлених сторін з метою покращення іміджу та репутації української системи ПТО

Проблема іміджу та репутації системи ПТО в Україні потребує невідкладної уваги. Імідж ПТО вкрай негативний, оскільки традиційно вважається, що до неї вступають найслабші учні із системи загальної освіти, або представники інших соціально вразливих та незаможних категорій населення. Поганий імідж також пов'язаний із *застарілим* уявленням про *заводських робітників*, яке й досі зберігається у культурній традиції країни ще з радянських часів.

Усе це обумовлює вибір учнів та їхніх сімей не на користь траєкторій професійної освіти. Це негативне уявлення поділяють політики, роботодавці, батьки та учні. Рішення цієї проблеми лежить у площині пошуку багатогранного підходу, який, серед іншого, передбачатиме впровадження ефективної системи контролю результативності, покращення співпраці з роботодавцями, застосування принципу орієнтації на попит та покращення умов для учнів та викладацького складу.

У цьому непростому контексті перехід до ефективного багаторівневого управління також вимагатиме від державних та недержавних зацікавлених сторін системи ПТО усіх рівнів проявляти ініціативу щодо започаткування відкритих політичних дискусій на тему ролі професійної освіти для соціально-економічного розвитку та економічного зростання, таким чином, пропагуючи переваги, які професійна освіта може запропонувати громадянам України. Поганий імідж системи ПТО слугує явним та невідкладним стимулом до відкритої співпраці та комунікації щодо спільної роботи на принципах партнерства за участю багатьох зацікавлених сторін.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Процес децентралізації потребує обережного поводження. Репутаційні та мотиваційні ризики вимагають активної роботи серед педагогічних, учнів, батьків та роботодавців. Процес перекласифікації ПТНЗ (перехід від 16 до 5 типів навчальних закладів) протягом наступних років чинитиме постійний вплив на функцію професійної орієнтації. З іншого боку, перекласифікацію можна розглядати, як можливість проведення ребрендингу усієї системи, зробивши її ближчою та більш зрозумілою для учнів, а також такою, що краще узгоджуватиметься з новою українською економікою, яка усе більше орієнтується на експорт на міжнародні ринки, підприємництво та інновації. Ребрендинг сам по собі не спрацює, якщо він не супроводжуватиметься реальною реформою системи та набагато сильнішим залученням роботодавців.

Системні помилки, на кшталт тих, що були зроблені при трансформації механізмів фінансування навчальних закладів, мають руйнівні наслідки для іміджу системи ПТО. Вони відбивають бажання педагогів працювати у цій системі, відбивають бажання приватного сектора інвестувати кошти у її розвиток, та відбивають бажання молодих людей брати участь у професійній освіті.

Оптимізація мережі професійно-технічних навчальних закладів також може підірвати репутацію системи, якщо їй провести недбало і не приділити достатньо часу, уваги та ресурсів обговоренню її потенційної користі. Покращити імідж системи могло б створення центрів передового досвіду, та лише за умови створення сучасного комфортного середовища для роботи педагогічних працівників та навчання учнів.

Професійна орієнтація також має важливу роль у цьому контексті. Останніми роками системи професійної освіти і навчання істотно покращили професійну орієнтацію молоді та дорослих. Попри це, залишається ще багато роботи у цьому напрямку.

Також, спостерігається серйозний дисбаланс між людьми, що обирають загальну освіту дорослих, та тими, хто обирає професійну освіту і навчання. Європейський та міжнародний ідеал полягає у «рівній повазі». Мається на увазі, що професійна освіта та загальна освіта дорослих вважаються однаково привабливими варіантами для молодих людей, що знаходяться на другому та третьому циклі освіти, а також однаково привабливими варіантами неперервної освіти для покращення особистої кар'єри.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☞ Управління ризиками, що виникають внаслідок складних перетворень, таких як децентралізація, оптимізація мережі та масштабна перекласифікація закладів професійної освіти, слід вважати частиною звичайної роботи, якою супроводжується увесь перехідний процес. Найкращий спосіб здійснити це – посилити та активізувати консультації щодо усіх аспектів змін на усіх рівнях: державному, регіональному, місцевому та на рівні навчального закладу.
- ☞ Варто було б уважно розглянути можливість співпраці з професіоналами у сфері професійної орієнтації. Система професійної орієнтації потребує підсилення та координації. Професійна орієнтація повинна бути спрямована не лише на потреби молоді, але й на потреби безробітних, людей на середньому етапі кар'єри та людей, що розпочинають свій шлях як приватні підприємці та самостійні бізнесмени. Було б корисно ввести до числа базових умінь, що потрібні усім учням, розвиток кар'єри відповідно до філософії навчання впродовж життя, незалежно від того, навчаються вони у професійній, чи загальній освіті.
- ☞ Очевидною є необхідність прискорити модернізацію навчальних планів професійної освіти та професійних стандартів на основі потреб ринку праці та з урахуванням ключових компетентностей та інноваційних підходів.
- ☞ Це могло б супроводжуватися просвітницькими заходами, метою яких буде продемонструвати громадянам переваги професійної освіти. Для цього необхідна тісна співпраця між державними та недержавними учасниками системи ПТО, спрямована на побудову ефективної комунікаційної стратегії з метою пропагування переваг, які пропонує професійна освіта. Це відкриє шлях для появи мотивації, обґрунтувань та сильних аргументів для формування сучасного бачення професійної освіти. Необхідно розробити стратегію комунікації про професійну освіту.

2.3. Бачення, як нова система слугуватиме державі та її регіонам

Такий перегляд інституційних механізмів та започаткування стратегічної комунікації на усіх рівнях з метою пропагування переваг професійної освіти потрібно підкріпити формуванням *явного* бачення нової децентралізованої системи професійної освіти і навчання. Це стане практичним інструментом донесення інформації про зміни у системі різним зацікавленим особам. Значна кількість учасників

наради, що була проведена в грудні 2016 року в Києві, чітко висловлювалися про необхідність такого документу.

Процес розроблення такого бачення – це можливість розглянути нагальні питання. Він чітко прояснить, чого саме потрібно досягти, а також стане інструментом для залучення усіх ключових зацікавлених осіб.

Один зі способів, за допомогою якого можна сформулювати таке бачення, це скласти перелік аспектів, у яких нова система буде якісно кращою за наявну сьогодні, або перелік притаманних системі властивостей з точки зору учнів, вчителів та майстрів, роботодавців, робітників та місцевих органів влади, що відповідатимуть за її розвиток. Наводимо перелік питань, які можна було б розглянути при формулюванні бачення нової децентралізованої системи професійної освіти. У (новій) системі:

- постачальники послуг від системи професійної освіти (та вищої освіти), від державного та приватного сектору доповнюють одне одного як ключові компоненти єдиної системи навчання впродовж життя;
- ВО та професійна освіта користуються рівною повагою як з боку учнів, так і суспільства в цілому;
- інновації є невіддільною частиною професійної освіти;
- громадянам легко переходити з вищої освіти у професійну та навпаки;
- уся система професійної освіти в цілому знаходиться у постійному діалозі із зацікавленими особами;
- надаючи послуги, система усе більше орієнтується на попит;
- вона відповідає потребам індивідуальних підприємців, великих підприємств та інших споживачів робітничих кадрів;
- вчителі та майстри отримують достойну заробітну платню та мають високий соціальний статус;
- система здійснює постійний моніторинг власної результативності та покращує її;
- система постійно пристосовується з допомогою системи забезпечення якості;
- система постійно експериментує з новими методами викладання;
- професійна освіта приваблива, актуальна, досконала та сприяє самостійному розвитку особистісних та професійних компетентностей учнів з урахуванням перспективи навчання впродовж життя.

Інший елемент бачення – звернутися до співпраці між зацікавленими міністерствами, до числа яких повинні належати відомства, залучені до питань зайнятості та соціальної політики, економічного розвитку та розвитку конкретних галузей, таких як оборона, сільське господарство, туризм, транспорт та ІКТ. У баченні можна було б відобразити й інші питання, що є важливими цілями для реформи, наприклад, модернізацію соціальної ролі системи професійної освіти. По суті, зазначення цих аспектів запрошує інші зацікавлені міністерства долучитися до реформи системи ПТО, а також мотивує до створення механізмів для консультацій на високому рівні, у тому числі міжвідомчих та внутрішніх відомчих платформ для забезпечення діалогу на тему реформування системи. Залучення цих зацікавлених сторін слід вважати важливим провісником більш глибокої взаємодії з Міністерством фінансів з питань реформування ПТО.

Таке бачення не повинно бути об'ємним документом. Воно повинно торкатися питань, стосуються ролі регіонів в управлінні професійною освітою, та передбачати структуру, в рамках якої регіони зможуть розробити власні бачення та стратегії з позиції професійної освіти як інструменту для економічного та соціального розвитку.

Ці регіональні стратегії професійної освіти, що будуть узгоджені з національним баченням, зможуть явно продемонструвати зв'язок між високими ідеями, висловленими у національному баченні, та

регіональними планами економічного зростання та розвитку, а також можливості для розвитку підприємництва та галузей, що виникатимуть у регіоні, та активізації торгівлі у зв'язку з УПВЗВТ.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проект закону «Про професійну освіту» передбачає функції щодо формування стратегічних напрямів професійної освіти (стаття 13.1 «Повноваження центрального органу виконавчої влади»), які могли б також здійснюватися регіонами. Однак, законопроект ще не прийнято, і цей процес може затягнутися. Крім того, зацікавлені особи національного та регіонального рівня занепокоєні ситуацією, що склалася у секторі ПТО, яка ще більше ускладнюється через політичну реформу та серйозні проблеми з фінансуванням та якістю, що спричиняють ще глибше погіршення репутації та іміджу професійно-технічної освіти.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Можна було б на національному рівні сформулювати офіційне бачення професійної освіти, у якому закласти сильну роль регіонів та надати їм важелі для самостійного формулювання тактичних рішень для підтримки інновацій, економічного зростання та підвищення рівня зайнятості за допомогою цієї системи. Це допоможе детальніше розтлумачити новий закон про професійну освіту щодо того, як той чи інший суб'єкт повинен реагувати на нове законодавство, а також описати, яким чином нова система сприятиме соціально-економічному та регіональному розвитку у найближчі роки.
- ☛ Доповнення національного бачення розробленими у регіонах стратегіями дасть можливість залучити зацікавлених осіб з відповідних галузей економіки, міністерств та спільнот у регіоні до вирішення конкретних питань, пов'язаних з економічним зростанням регіону, а також і місцевих роботодавців. Необхідно детально визначити механізми залучення зацікавлених осіб та передбачити механізми координації. Теоретично, для мобілізації зацікавлених осіб та встановлення зв'язку між наявними стратегіями регіонального зростання та робітничими кадрами, яких повинні готувати регіональні мережі професійної освіти, міг би допомогти принцип перспективного прогнозування на період 2017–2020 рр.
- ☛ Після розроблення стратегій професійної освіти необхідно невідкладно підготувати дорожню карту децентралізації системи ПТО із зазначенням необхідних заходів та календаря для моніторингу виконання. Дорожня карта допоможе завершити розробку нового закону «Про професійну освіту» та спланувати його реалізацію на стратегічному рівні.

2.4. Модернізація соціальної ролі системи ПТО

Система ПТО в Україні має істотну соціальну спрямованість, адже вона відіграє важливу роль у захисті вразливих категорій населення. Системі ПТО на законодавчому рівні доручено здійснювати соціальну підтримку вразливих категорій молоді, які мають переваги при вступі до ПТНЗ. У 2015–2016 навчальному році частка таких учнів у ПТНЗ державної форми власності сягала 30–50 відсотків. Така ситуація створює значне фінансове навантаження на систему ПТО, і останнім часом кількість осіб, які підпадають під такі категорії, істотно зростає.

Соціальна роль ПТНЗ не обмежується навчанням соціально вразливих груп. Заклади професійної освіти також надають соціальні стипендії. На відміну від академічної стипендії, для одержання соціальної необхідно, щоб учень належав до однієї з кількох визначених вразливих категорій. Це одна з кількох причин, чому у суспільстві ПТНЗ сприймають, як закладами, призначені для неуспішних учнів. Соціальні функції ПТНЗ фінансуються з місцевих бюджетів.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Фактично монополізуючи освіту для економічно вразливих груп та осіб з особливими потребами, система ПТО обмежує для цих категорій населення доступ до вищої освіти. Більша частина закладів професійно-технічної освіти здатні лише частково забезпечувати необхідну таким особам підтримку. Існує невідповідність між тим, чого від системи професійної освіти вимагає законопроект «Про професійну освіту», та ресурсами, що надаються для цього державою. З великою імовірністю це створить серйозні труднощі для децентралізації та оптимізації усієї системи ПТО.

Академічні стипендії – незвичне явище для закладів професійної освіти у європейських країнах, проте в Україні вони вкрай потрібні. В будь-якому випадку, систему стипендій можна покращити. Одна з особливостей нинішньої системи, що негативно впливає на її ефективність, це гарантована стипендія для кожного учня, що відповідає певним вимогам.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- 👁 Розпочати формалізований та структурований процес консультацій для обговорення можливих шляхів покращення поведінки з вразливими категоріями учнів та модернізації соціальної ролі системи ПТО. У цих консультаціях потрібно враховувати ефективні міжнародні практики нормотворчості, і вони повинні базуватися на міжвідомчому діалозі за участі МОН, Міністерства соціальної політики, Міністерства фінансів та соціальних партнерів, що представляють інтереси вразливих категорій учнів. Необхідно провести реформування системи стипендій, розробивши прозорі та ефективні критерії присвоєння стипендії, що базуватимуться, наприклад, на відвідуваності та успішності учнів. В рамках цього діалогу можна було б також розглянути питання фінансування стипендій та введення сучасних підходів поведінки з вразливими категоріями учнів на принципах доступності, інклюзивності, навчання впродовж життя, важливих для життя навичок та переходу до самостійного життя, працевлаштування та зайнятості. Основні результати цих консультацій повинні бути відображені у новому законі «Про професійну освіту». За потреби, ці питання можна буде пізніше опрацювати більш детально на рівні вторинного законодавства.
- 👁 Зацікавлені особи ПТО в регіонах, такі як обласні департаменти освіти, регіональні ради професійної освіти, органи місцевого самоврядування, ПТНЗ та методичні центри могли б на своєму рівні провести аналогічні дискусії щодо можливостей роз'яснення та обмеження соціальної функції ПТНЗ завданнями освіти і навчання. Такі обговорення повинні торкнутися питань гуртожитків, а також політики щодо обдарованих дітей-сиріт та соціальних сиріт, які повинні мати можливість вільно обирати будь-який тип закладу професійної освіти згідно з їхніми особистими здібностями. В результаті цих обговорень могли б бути сформульовані рекомендації щодо додаткових змін до закону «Про професійну освіту». Вони також могли б вплинути на регіональні замовлення.
- 👁 Переглянути систему академічних стипендій. Нинішня система знижує дисципліну та мотивацію учнів до навчання та відвідування занять. Натомість, слід обговорити можливість створення системи, що базуватиметься на успішності учнів. Наприклад, учні, які мають добрі оцінки, повинні отримувати вищі академічні стипендії, а учні, що навчаються дуже погано – взагалі не повинні отримувати стипендій.

2.5. Управління фінансуванням професійної освіти: модель для децентралізації ПТО

Управління та фінансування професійної освіти – важливі складові децентралізації та реформування системи. Для успіху реформи потрібна більш тісна співпраця між МОН та Міністерством фінансів з цих питань, які набули статусу невідкладних у 2016 році. Підпорядковані областям ПТНЗ опинилися у ситуації хронічного недофінансування, особливо у порівнянні з навчальними закладами, підпорядкованими містам обласного значення. Додаткові кошти, що виділяються для них сьогодні, можуть гарантувати саме лише виживання системи. Вони не можуть замінити собою ефективної системи фінансування, налагодженої таким чином, щоб система негайно досягла достатнього рівня результативності, а з часом ще більше покращувала ці показники. Таких змін не станеться, якщо МОН та інші зацікавлені міністерства не зможуть докладно обговорити з Міністерством фінансів усіх важливих аспектів проблеми. МОН недооцінює важливість своєї ролі у цьому процесі. Нещодавня криза повинна послужити тривожним сигналом, який вимагає більш повної залученості МОН заради загального успіху реформи. При чому, мова йде не лише про реформу системи професійної освіти, але й про перший великий експеримент із децентралізацією державної влади в Україні.

Теперішню систему управління було зруйновано, а нової на її місці не створено, що й призвело до негативних наслідків. Місцеві органи влади відчують труднощі з виконанням своїх зобов'язань щодо фінансування та управління підпорядкованими ним навчальними закладами (як засвідчив Туринський процес 2016 року). Учням з однієї області стало важче отримувати професійні кваліфікації, що надаються навчальними закладами, розташованими в іншій області. Горизонтальні зв'язки між регіонами ускладнилися.

28 грудня 2014 року в рамках реформи децентралізації український парламент прийняв Закон «Про внесення змін до бюджетного кодексу» (№ 79-VIII). Цим законом було створено нову систему місцевого державного фінансування, яка радикально змінила фінансування областей, міст, районів та новосформованих об'єднаних територіальних громад. Внаслідок цих змін у системі фінансування ПТНЗ у 2016 та 2017 фінансових роках в систему ПТО було розділено на дві відокремлені підсистеми, одна з яких фінансувалася з міських бюджетів, а інша – з бюджетів областей. За збереження такої фрагментованості буде надзвичайно важко впровадити раціональну політику фінансування професійно-технічної освіти ⁽⁸⁾.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проект Державного бюджету на 2017 рік, поданий на затвердження Верховної Ради України в жовтні 2016 року, передбачає зміни у системі фінансування ПТО в світлі проблем, що виникли у 2016 році. На додачу до гарантованої субвенції з державного бюджету для програм середньої освіти, ПТНЗ отримуватимуть фінансування з обласних бюджетів. Це допоможе налагодити нову децентралізовану систему управління ПТО в Україні ⁽⁹⁾ і *полегшить визначення стратегії та тактики щодо розвитку професійної освіти за регіональним принципом, у тому числі формування регіонального замовлення на підготовку робітничих кадрів, яке готуватиметься за допомогою обласних мереж ПТНЗ. Однак, багато питань залишаються відкритими.*

Апріорі існує дві основні моделі децентралізації професійної освіти. Одна модель базується на децентралізації управління професійною освітою на рівень навчальних закладів, а інша – на рівень органів місцевого самоврядування. І хоча ці дві моделі часто співіснують, на практиці їх важко узгодити між собою. Більше того, вони не сумісні принаймні у двох організаційних аспектах, які

⁽⁸⁾ Початковий звіт ЄФО та МОН про децентралізацію професійно-технічної освіти (2016 р., неопублікований).

⁽⁹⁾ Звіт України в рамках Туринського процесу за 2016 рік (готується до публікації).

стосуються необхідності закривати навчальні заклади та, у більш широкому сенсі, здійснювати оптимізацію мереж, а також визначати бюджети закладів. Тому, на державному рівні важливо зробити усвідомлений вибір на користь однієї з цих моделей, враховуючи при цьому стан розвитку системи та нагальну потребу забезпечити відповідність послуг професійної освіти потребам економіки.

Існує загальний консенсус, що система ПТО не готова до децентралізації на рівень навчальних закладів. Таким чином, залишається питання, чи потрібно здійснювати децентралізацію на рівень області, або на рівень міста?

За ідеальних обставин, децентралізацію управління мережами закладів професійної освіти, а також і їх фінансування слід здійснювати на обласному рівні. Область – це природна територіальна одиниця економічного розвитку. Регіональна система управління системою спростить узгодження політики у сфері професійної освіти з вже розробленими планами економічного зростання та розвитку областей.

Відповідно, природною одиницею оптимізації сукупності ПТНЗ є обласна мережа навчальних закладів. Такий підхід дає великі можливості для об'єднання зусиль при створенні обласних центрів передового досвіду та готує ґрунт для міжрегіонального співробітництва у сфері розвитку конкретних секторів економіки.

Водночас, делегування повноважень на рівень міст ставить у не вигідне становище усі частини обласної системи, що лежать за межами міста, включаючи численні громади, пов'язані з цими територіями. Це ускладнить можливості системи професійної освіти обслуговувати потреби розсіяних населених пунктів неміського типу, наприклад, тих, що займаються, в першу чергу, сільським господарством. Такий підхід також ускладнить ситуацію із дотриманням конституційних прав громадян, що проживають у таких місцевостях, на доступ до послуг професійної освіти.

Території, з яких набираються учні ПТНЗ, виходять далеко за межі великих міст. Більше того, території, на яких випускники ПТНЗ влаштовуватимуться на роботу, також виходять за межі міст. Це означає, що у випадку надання містам фінансової відповідальності за розвиток мереж ПТНЗ, їм доведеться консультуватися та діяти від імені великих спільнот роботодавців та учнів, що проживають далеко за межами цих міст. Зокрема, їм доведеться забезпечувати належне фінансування навчальних закладів, що знаходяться поза містом. Добитися цього доволі важко. Цілком природно, що міські адміністрації намагатимуться обмежувати доступ до ПТНЗ для осіб, що не є мешканцями їхнього міста, а це створить проблеми у площині соціальної згуртованості та (або) справедливості.

Ці цілком зрозумілі тенденції істотно ускладнять подолання прірви, яка існує між міськими та сільськими навчальними закладами щодо якості приміщень, матеріально-технічної бази та інших чинників, а також негативно вплинуть на здатність професійно-технічної освіти сприяти соціально-економічному розвитку регіонів.

Є свідчення, що передача містам обласного значення відповідальності за фінансування ПТНЗ, що знаходяться на території цих міст, яка була здійснена у 2016 році, мала глибокі негативні наслідки для усього сектору ПТО в Україні. Аналогічна ситуація з деякими відмінностями повторюється у 2017 році. Досвідчені фахівці професійно-технічної освіти передбачили ці проблеми, і їх можна було б уникнути, якби рішення приймалися за результатами належних консультацій із зацікавленими сторонами. Сьогодні увесь підхід до децентралізації в цілому потрібно переглянути в світлі отриманого досвіду та, за необхідності, відобразити потрібні зміни у наступних версіях законопроекту «Про професійну освіту».

Вже є свідчення, що деякі міські адміністрації намагаються обмежувати перелік професій, яким навчають у «їхніх» навчальних закладах, до потреб ринку праці «їхнього» міста. Формування регіонального замовлення стало насправді серйозною проблемою для ПТНЗ, розташованих у містах обласного значення. Міста не зацікавлені навчати учнів, які в них не проживають. У середньому, частка жителів міста в учнівському складі ПТНЗ складає 30 %, а близько 70 % учнів приїжджають з-за меж міста. Міста також аналізують, чи потрібно їм витратити свої гроші на підготовку майбутніх робітничих кадрів, які потім працюватимуть деінде.

Стаття 27 Закону України «Про державний бюджет України на 2016 рік» призвела до того, що управління професійно-технічної освіти в областях змушені були взяти на себе функції, що не належать до їхньої компетенції, а саме – здійснення перевірок ПТНЗ, що виходять за рамки фінансування, а також участь у питаннях, пов'язаних з організацією освітнього та навчально-виробничого процесу. Цю ситуацію необхідно повторно переглянути з метою визначення найбільш прийняттого рівня, на який повинні бути покладені ці функції.

За даними, що були наведені у звітах Туринського процесу 2016 року, сектор ПТО недофінансовувався протягом усього періоду незалежності України, що призвело до зниження якості цього виду освіти. За даними Державної служби статистики, протягом останніх 5 років видатки на ПТО в Україні становили 0,4 % від ВВП. Це занизька частка у порівнянні з середнім показником видатків на систему освіти в цілому, які складали в середньому 6,2–6,4 %. Внаслідок цього, нова система управління та фінансування ПТО сьогодні стикається з такими труднощами:

- глобальне недофінансування системи – переважно з державного бюджету – що невідкладно потребує більш активного залучення приватного сектору до питань її управління та фінансування;
- той спосіб, у який було здійснено передачу відповідальності за систему ПТО на рівень міст та областей, спричинив для деяких міст труднощі із виділенням необхідних бюджетних коштів. Становище ускладнюється некерованим переходом від державного до регіонального замовлення, який призвів до серйозної невизначеності та непорозумінь;
- оптимізацію мереж ПТНЗ та впровадження нових категорій закладів професійної освіти потрібно здійснювати, узгоджуючи зі стратегіями розвитку регіонів (та міст), на основі бачення послуг первинної та неперервної професійної освіти як частини системи навчання впродовж життя;
- до цього часу обговорення питань фінансування ПТО насправді стосувалося лише обмежених бюджетів, які ледь покривають основні видатки, такі як зарплатня та експлуатаційні витрати. В цих обговореннях не йдеться про надання педагогічним працівникам «достойної» зарплати, про закупівлю нового обладнання, модернізацію та поточний ремонт приміщень, лабораторій та майстерень, або ж про введення інноваційних методів навчання. Таке становище з часів незалежності України стримує розвиток якісних послуг професійної освіти і навчання і продовжить стримувати його й після здійснення реформи, якщо у новій системі не передбачити належного забезпечення.

На київській нараді 21 грудня 2016 року деякі учасники стверджували, що міста хочуть взяти на себе відповідальність за управління мережами ПТНЗ на своїй території, що багато міст мають можливості та готові це робити, та що їм потрібно дозволити перебрати на себе ці функції. Певною мірою, цей процес вже почався. Таким чином, місто-центричне управління фінансуванням ПТНЗ вже стало частиною українських реалій. Відповідно, система управління професійною освітою, що сьогодні зароджується, стає *гібридною регіонально-міською системою*. Якщо цей процес не можна повернути назад, тоді виникає нагальна необхідність безпосередньо зайнятися проблемами, що будуть породжені такою гібридною системою. Це єдиний спосіб забезпечити:

- належне фінансування для усіх закладів професійної освіти;

- рівний доступ до послуг професійної освіти для усіх громадян;
- високу якість послуг професійної освіти, незалежно від місця розташування навчального закладу;
- узгодження послуг професійної освіти з регіональними стратегіями економічного зростання та розвитку;
- оптимізацію мереж навчальних закладів на користь усіх громад області та усіх галузей економіки.

Важливим аспектом у випадку такої гібридної системи, за якої повноваження делеговані як області, так і місту, буде характер відносин між областю та містом щодо питань управління професійною освітою. У проекті закону про це нічого не сказано. У ньому не уточнюється, у який спосіб повинні співпрацювати місто та область, у якій воно знаходиться, для того, щоб забезпечувати добрий результат як для області та її громад, так і для міста, а також для країни в цілому. Основне питання тут полягає в тому, чи повинна мережа закладів професійної освіти міста підпорядковуватися обласній мережі, або ж вони діятимуть незалежно одна від одної, підпорядковуючись безпосередньо державі.

У новому законі «Про професійну освіту» йдеться про «регіональне замовлення» як про важливий механізм для планування та складання бюджету для системи професійної освіти. Це має сенс у випадку управління мережами навчальних закладів на рівні областей. Існування міських мереж, за цією логікою, вимагатиме «міського замовлення». Але законопроектом жодного «міського замовлення» не передбачено. Якщо буде прийнято гібридну систему управління системою професійною освітою на рівні області і міст, це може виявитися упущенням. В будь-якому разі, необхідно визначити механізм планування та укладання кошторису, який врівноважуватиме потреби міста й області у розрізі надання послуг, фінансування закладів та оптимізації мережі.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Повторно запустити скоординований діалог у формі консультацій на національному та регіональному рівнях як частину ефективного нормотворчого процесу. У цьому діалозі повинні брати участь директори обласних департаментів професійної освіти. Ці обговорення могли б здійснюватися на базі регіональних платформ Туринського процесу, враховувати результати нинішніх реформ та нещодавнього досвіду невдалих спроб передати функції фінансування та управління ПТНЗ на рівень областей та міст обласного значення.

Широкими колами учасників та зацікавлених осіб системи визнається, що передача фінансування ПТНЗ до місцевих бюджетів створила серйозні проблеми, серед яких перебої з фінансуванням соціальних функцій ПТНЗ, трудова незахищеність педпрацівників та погана співпраця з місцевими адміністраціями через недостатньо зрозумілий розподіл ролей та функцій, що на них покладаються. Це спричинило істотні ризики для розвитку та життєздатності української системи професійно-технічної освіти. У багатьох випадках це поставило систему на межу колапсу.

Аргументи на користь концентрації відповідальності за управління фінансуванням системи професійної освіти на рівні області були наведені вище. В ідеальному випадку, контроль за фінансуванням ПТО потрібно повернути на рівень області. Якщо це неможливо і буде обраний гібридний принцип за участю міст і областей, про це необхідно заявити явно і взятися до вирішення нових проблемних питань, що виникатимуть в результаті такого рішення. До такого структурованого діалогу потрібно також залучити міські департаменти, що відповідають за питання ПТО. Результати цього діалогу повинні призвести до внесення змін до законопроекту «Про професійну освіту» щодо характеру відносин між містами та областями, у яких ці міста

знаходяться, стосовно усіх питань, пов'язаних з управлінням мережами закладів професійної освіти.

До цього підкріпленого фактичними даними діалогу (на тему ефективності навчальних закладів, результативності закладів, педпрацівників та учнів, нових технологій у навчальному процесі тощо) повинні долучитися галузеві міністерства, що мають у своєму підпорядкуванні мережі закладів професійної освіти, розташовані у відповідних областях та містах. Це дозволить усім учасникам прояснити необхідні механізми, що забезпечать:

- належне фінансування для усіх закладів професійної освіти;
- рівний доступ до послуг професійної освіти для усіх громадян;
- високу якість послуг професійної освіти, незалежно від місця розташування навчального закладу;
- узгодження послуг професійної освіти з регіональними стратегіями економічного зростання та розвитку;
- оптимізацію мереж навчальних закладів на користь усіх громад області та усіх галузей економіки.

МОН могло б скористатися результатами цих консультацій з українською спільнотою ПТО для більш повного залучення до діалогу Міністерства фінансів.

- ☞ Цей процес міг би створити основу для співпраці щодо розроблення *структури аналізу децентралізованого фінансування системи професійної освіти в Україні*. Над цим завданням повинні спільно працювати Міністерство фінансів та Міністерство освіти, а також інші зацікавлені міністерства, такі як Міністерство соціальної політики та Міністерство економічного розвитку, за участі обласних та міських органів та постачальників послуг професійної освіти.

На першому етапі вдосконалення законопроекту можна було б запропонувати новий текст, у якому йшлося б про процес децентралізації, визначалися б важливі терміни, застосовні до реформи управління та фінансування системи професійної освіти в Україні.

Дуже важливим є залучення соціальних партнерів, зокрема організацій, що представляють інтереси роботодавців. Цей діалог міг би відбуватися у форматі груп міжвідомчого співробітництва або *цільових робочих груп з питань управління та фінансування ПТО*. Він повинен охоплювати увесь спектр питань, що стосуються мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та управління.

У цьому контексті слід розглянути такі можливі варіанти дій:

- ☞ Звільнити міста обласного значення від обов'язку здійснювати фінансування та управління ПТО. Здійснити децентралізацію обов'язків щодо фінансування ПТНЗ на рівень області, за винятком міста Києва. При цьому, міста відіграють ключову роль у розвитку регіонів та мають законні потреби щодо системи професійної освіти, в залежності від власних планів зростання та розвитку. Тому, має сенс у повній мірі залучити адміністрації міст до процесу фінансування професійної освіти та до процесу прийняття рішень під егідою влади області.
- ☞ Хоча за результатами роботи фокус-груп було зроблено чітку рекомендацію про те, що у центрі плану децентралізації ПТО повинні стояти регіони, це не означає, що навчальні заклади не потребують більшого рівня автономії або їм не потрібно співпрацювати з регіональною владою у питаннях фінансування ПТНЗ. Перехід до реалістичної та стійкої моделі децентралізованого управління фінансуванням професійної освіти повинен відбуватися поетапно. Цей перехід не повинен бути простою передачею відповідальності від центрального уряду на інші рівні ієрархії.

Натомість, має відбуватися поступовий перерозподіл ролей на різні рівні управління, який забезпечуватиме баланс інтересів держави, області або міста, навчального закладу, учнів та роботодавців. В українському контексті адміністративною одиницею, яка найкраще підготовлена до перебирання такої ролі за умов децентралізації, є область.

- ☞ Варто було б відразу розпочинати політичний діалог з *нагальних питань* між МОН та Міністерством фінансів, наприклад, що стосується використання фіскальної політики для заохочення приватних підприємств до участі у фінансуванні послуг, що надаються системою професійної освіти, механізмів розподілу витрат на зразок державно-приватного партнерства, формули для розрахунку фінансування, механізму формування регіонального замовлення, принципів зрівнювання для збалансування фінансових внесків у різних областях – від найменш заможних до найбільш розвинених. Можливо, для вироблення життєздатних моделей та планування подальших заходів було б необхідно залучити й інші міністерства, зокрема ті, що відповідають за регіональний розвиток та соціальну політику, а також соціальних партнерів.
- ☞ Яку б модель управління децентралізованою системою професійної освіти не обрали – регіональну, чи гібридну регіонально-міську – існує необхідність проаналізувати проект закону в світлі цього вибору та запропонувати покращення його положень, які забезпечать ясність та повну сумісність нового закону «Про професійну освіту» з обраною моделлю. Наприклад, система державного замовлення як механізм визначення бюджетів ПТНЗ, кадрового забезпечення та політики набору учнів вже не функціонує. Її замінила система регіонального замовлення, але у проекті закону не вказано, як воно повинно формуватися. Яким би не був механізм, він повинен бути не схожим на державне замовлення і враховувати нові економічні реалії, що базуються на інноваціях, підприємливості та пожвавленні торгівлі з ЄС, але цей механізм досі не визначено. В залежності від обраної моделі децентралізації (суто регіональна або гібридна регіонально-міська), цей механізм буде відрізнятися. Це лише одне з питань, що потребують невідкладного опрацювання. Таких питань з'явиться набагато більше, але їх важко побачити, поки не буде остаточно обрано ту чи іншу модель децентралізації.

2.5.1. Необхідність переглянути механізми *формульного фінансування* для покращення управління системою ПТО

Керування фінансами державних закладів професійної освіти зазвичай передбачає застосування певного виду «формульного фінансування», тобто системи виділення коштів навчальним закладам на основі визначеного алгоритму. У більшості країн із централізованим управлінням професійною освітою цей метод частіше побудований *навколо вчителя*, коли обсяг фінансування великою мірою визначається кількістю педпрацівників. Однак, у багатьох країнах перехідної економіки або країнах, що розвиваються, цей підхід базується на кількості учнів, і застосовується система фінансування *з розрахунку на кількість учнів*. Для визначення формули фінансування критично важливе значення має ступінь автономії закладів професійної освіти. В Україні ці питання заслуговують серйозного вивчення. При цьому варто пам'ятати, що формула фінансування, за задумом, також може слугувати підтримкою певному стратегічному курсу:

- формула фінансування може допомогти у формуванні конкурентоздатного ринкового середовища для якісних послуг професійної освіти і навчання;
- формула фінансування може сприяти підвищенню соціальної рівності, водночас пропонуючи матеріальні заохочення за покращення ефективності за допомогою набору відповідних індикаторів;

- формула фінансування може допомогти у впровадженні певних директив, спрямованих на просування конкретних політик або державних пріоритетів у сфері професійної освіти, наприклад, шляхом надання додаткового фінансування за певні дії, які держава прагне заохочувати – скажімо, збереження навчальних закладів, що розташовані у сільській місцевості, або розроблення навчальних планів для підготовки професій, які є особливо важливими для тієї чи іншої галузі.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Фрагментований характер фінансування ПТО в Україні призвів до ситуації, коли до послуг, що надаються ПТНЗ, існує цілком інше ставлення, ніж до послуг ПТО, що надаються закладами вищої освіти. ПТУ фінансуються з обласних або міських бюджетів, а ВНЗ – з центрального. Послуги професійної освіти, що надаються ВНЗ фінансуються добре, а ті, що надаються у ПТНЗ, перебувають у скрутному фінансовому становищі. В обох випадках фінансування, так чи інакше, надходить з державного бюджету МОН.

Аналогічна ситуація спостерігається й у випадку ПТНЗ, які надають послуги, подібні до послуг системи загальної середньої освіти. У цьому випадку послуги ПТО фінансуються з бюджетів міст і районів, а загальна середня освіта забезпечена центральним фінансуванням. В обох випадках це призводить до фрагментованості системи, у якій існують різні рівні фінансування для різних навчальних закладів, які повинні надавати однаковий рівень послуг, а як наслідок – ПТНЗ стикаються з гострою нестачею коштів.

Однією з причин, що призвели до такого становища, є різниця у застосуванні формули для визначення обсягів фінансування того чи іншого закладу. У 2015 році у формулі фінансування для обрахунку субвенції для ПТНЗ застосовувалися лише 3 коефіцієнти:

- кількість *учнів ПТНЗ, розташованого не у гірській місцевості,*
- кількість *учнів ПТНЗ, розташованого у гірській місцевості,* та
- кількість *учнів-сиріт.*

Ця проста формула різко відрізняється від більш деталізованих формул, що застосовувалася для обрахунку освітньої субвенції для загальноосвітніх шкіл та ВНЗ, та які мали більш як 20 коефіцієнтів. Очевидно, тут є що покращувати. У 2016 фінансовому році субвенцію на підготовку робітничих кадрів було скасовано. Обговорення стосовно 2017 фінансового року вже скінчилися. Одна з пропозицій полягає у тому, щоб фінансувати загальноосвітній компонент навчального процесу, що здійснюється у ПТНЗ, за рахунок освітньої субвенції. Може знадобитися здійснити перегляд пропозиції щодо децентралізації фінансування ПТНЗ на найнижчий проміжний рівень управління, тобто на місцевий або міський рівень, замість обласного.

В будь-якому випадку, формула фінансування повинна бути ефективною та справедливою і дозволяти навчальним закладам мати достатній рівень автономії щодо вкладання коштів у розроблення нових навчальних курсів, виплати премій та інших надбавок для заохочення педагогічних та інших працівників до високої результативності праці.

Чимало учасників наради зацікавлених сторін, що відбулася 6 грудня 2016 року в Києві, зазначали, що формула фінансування повинна враховувати характер професії та рівень кваліфікації, що набувається. Вартість обладнання та навчання істотно відрізняється в залежності від професії. Учні, які здобувають кваліфікацію для роботи у барі або ресторані, мають цілком інші потреби, ніж учні, що навчаються передовим технологіям виробництва, де їм доводиться опановувати використання лазерних різальних машин або роботизованих зварювальних апаратів.

У проекті закону «Про професійну освіту» не згадується механізм формульного фінансування та не наводиться жодних рекомендацій щодо нього. Спроби спільноти професійної освіти вплинути на рішення, що приймаються у цьому відношенні Міністерством фінансів, були цілком незадовільними та безрезультатними.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Якщо Україна і надалі застосовуватиме невідповідну та необґрунтовану формулу фінансування, яка використовується зараз для фінансування ПТНЗ, не впроваджуючи при цьому нових коефіцієнтів для врахування відсутніх нині чинників, що зазначені вище, та без застосування освітньої субвенції, ПТНЗ залишаться у стані хронічного браку коштів. Це призведе до закриття великої їх кількості.
- ☛ Якщо держава бажає, це могло б спричинити або прискорити процес закриття та злиття великої кількості ПТНЗ у контексті оптимізації мережі професійно-технічної освіти. Однак, за це доведеться заплатити жакливу ціну. Є кращі та більш людські способи добитися того ж результату. Які б заклади не пережили цей процес «вбивства шляхом занедбання», вони нічим не будуть кращими за ті, що є сьогодні. Мережа стане меншою, але метод її фінансування залишиться таким же неадекватним. Цей процес матиме глибокі наслідки для репутації усієї системи професійної освіти. Будуть зруйновані життя та кар'єри керівників та педагогічних працівників навчальних закладів. У системі з'явиться пробоїна, яку буде важко закрити.
- ☛ Формули, що застосовуються для розрахунку субвенцій, можна значно покращити. Їхні коефіцієнти не враховують важливих чинників, які істотно впливають на поточні затрати на надання послуг професійної освіти. Вони не враховують профіль ПТНЗ та типи програм, що пропонуються у ньому (денні або вечірні). Вони не враховують специфіку навчальної програми, зокрема кількість років навчання або практичних заходів, що організуються роботодавцями. Вдосконалення нинішньої формули вимагатиме конструктивного діалогу в рамках тематичної робочої групи із залученням відповідних фінансових секцій або відділів на національному, обласному рівнях та на рівні навчальних закладів з метою визначення шляхів оновлення нинішнього принципу для покращення фінансування ПТНЗ.
- ☛ Працюючи над вдосконаленням формули фінансування, потрібно враховувати принаймні чотири основні складові, які допоможуть забезпечити баланс рівності, ефективності та сприяння у впровадженні відповідних політичних директив. Такими складовими є:
 - базові кошти, що виділяються відповідно до кількості учнів та ступенів;
 - кошти, що виділяються на поліпшення навчальних планів, наприклад, для професій, на які є попит у промисловості;
 - кошти, що виділяються на забезпечення соціальної справедливості з метою гарантування доступу до освіти учням з особливими потребами;
 - кошти, що виділяються в залежності від специфіки навчального закладу, пов'язаної з утриманням будівель, території, інфраструктурою та матеріально-технічною базою.
- ☛ Усі обговорення, що відбувалися до цього часу, точилися переважно навколо вартості інфраструктури та викладання. Добрий заклад професійної освіти має здійснювати й інші види діяльності, без яких він не зможе досягти високої якості викладання або високого рівня відповідності потребам місцевої економіки. З цієї причини, навчальні заклади також потребують належного фінансування для здійснення таких видів діяльності:
 - розроблення та випробування сучасної моделі закладу професійної освіти (навчального закладу);

- розроблення та формулювання індикаторів ефективності для сектору професійної освіти;
- моніторинг попиту на регіональному ринку праці та визначення стратегій підготовки кадрів, що будуть пов'язані з регіональним розвитком;
- підвищення кваліфікації (професійний розвиток) педагогічних працівників;
- розвиток центрів передового досвіду, ресурсних центрів або «науково-практичних центрів».

👁 Використання формул фінансування потребує певного рівня прозорості. Воно вимагає від навчальних закладів взяти на озброєння певні практики та засоби вимірювання показників, збору даних та звітування. Впровадження нового механізму формульного фінансування потребує вдосконалення методів збирання, перевірки та публікації даних, а також відповідних показників на усіх рівнях, що допоможе у здійсненні цієї роботи на центральному, регіональному, місцевому рівнях та на рівні навчального закладу. Це поєднується із зусиллями, спрямованими на забезпечення більш високої якості, розвитку орієнтованої на результат культури та ефективну постановку та досягнення цілей.

👁 Інше питання, яке слід розглянути, це можливість надання ПТНЗ більшої фінансової автономії під наглядом органів місцевої та регіональної влади. Це надзвичайно важливий аспект, який дозволяє навчальним закладам досягати високих рівнів результативності у наданні основних послуг професійної освіти. Це неодмінний елемент для створення «центрів передового досвіду», які будуть достойні цієї назви. Це також є обов'язковою умовою, яка дає можливість здійснювати значущу співпрацю між навчальними закладами, підприємствами та соціальними партнерами на засадах ДПП.

👁 На цьому етапі було б доцільно здійснити аналітичний перегляд формул фінансування, що застосовуються в Україні для управління фінансовим забезпеченням системи ПТНЗ. Метою такого перегляду буде визначення переваг та недоліків кожного з підходів. В принципі, можливо порівняти формули фінансування, що застосовуються на рівні держави, регіону або окремого закладу, а також фінансову логіку, на якій вони ґрунтуються. Внаслідок цього може бути вироблена єдина точка зору щодо того, як формули фінансування повинні застосовуватися до системи професійної освіти в Україні. Кульмінацією може стати створення еталонної моделі для використання в управлінні регіональними мережами закладів професійної освіти. Робота над цим завданням може допомогти у розробленні більш всеосяжної «Структури аналізу щодо децентралізації ПТО в Україні».

Цей перегляд дасть розуміння, необхідне для прийняття зважених рішень щодо процесу децентралізації професійної освіти та оптимізації мережі навчальних закладів. Він буде спонукати до поступального розвитку автономії навчальних закладів ⁽¹⁰⁾. Міжнародна практика демонструє, що механізми формульного фінансування можуть бути використані для забезпечення збалансованості рішень, що приймаються із залученням центральних, регіональних або місцевих рівнів управління. Таких практик багато і ступінь їхньої успішності різниться. Багато залежить від того, як суб'єкти різних рівнів управління реалізують свої повноваження у співпраці з навчальними закладами. Тут є простір для обговорення, особливо що стосується питань, пов'язаних з методами визначення бюджетів навчальних закладів *за кількістю учнів*.

⁽¹⁰⁾ У системах високого рівня децентралізації майже усі ресурси навчальних закладів надаються за формулою (включаючи кадрові політики), а у менш децентралізованих – влада дозволяє навчальним закладам використовувати бюджетні кошти, що виділяються в інші способи (наприклад, не на кадрові ресурси).

2.5.2. Необхідність повернутися до питання багатоканального фінансування з метою підтримки та покращення перспектив сектору професійної освіти в Україні

Ця Зелена книга, інші джерела інформації щодо системи ПТО в Україні, такі як «Початковий звіт», та звіти щодо впровадження Туринського процесу у 2016 році, а також коментарі місцевих зацікавлених осіб до цих документів засвідчують, що вдосконалення системи управління та фінансування ПТО має велике значення для досягнення економічного процвітання, високих рівнів економічного зростання та розвитку в Україні.

З одного боку, існує потреба звести до єдиного цілого фінансові внески від різних рівнів державного управління, зібрати ресурси воедино для зменшення фрагментованості та створення повного бюджетного кошика для усієї системи ПТО. З іншої сторони, є необхідність у здійсненні ґрунтовної реформи та введенні нових практик на кожному рівні – від формування державної політики та управління регіональними мережами навчальних закладів, до управління самими закладами та введенням нових педагогічних практик. Це потребуватиме оцінки наявних варіантів та створення механізмів, що забезпечать появу додаткових джерел фінансування для хронічно недофінансованої системи. Вдосконалення системи таким чином, щоб вона була здатна надавати послуги професійної освіти високої якості, вимагатиме багатоканального фінансування.

Враховуючи нинішнє фінансове становище професійно-технічної освіти в Україні, політикам потрібно згуртуватися і працювати разом над створенням нових механізмів спільного фінансування, які дозволять розділити витрати на систему ПТО між державою на центральному, регіональному та місцевому рівні, соціальними партнерами, роботодавцями та учнями.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Сьогодні ПТО фінансується з різних джерел, серед яких зазвичай називають бюджети областей, районів та міст обласного значення, а також різні «стабілізаційні» субвенції, що виділяються на центральному державному рівні. Однак, за даними МОН, ці кошти покривають лише трохи більше ніж 60 % фінансових потреб навчальних закладів у регіонах. ПТНЗ, розташовані за межами міст обласного значення, знаходяться у гіршому становищі, оскільки нинішні фінансові механізми покривають їхні потреби лише на 45 %.

Існують розбіжності між положеннями, запропонованими у новому законі «Про професійну освіту», та тим, що дозволено сьогодні. Поки новий закон «Про професійну освіту» не прийнято, не існує чіткого механізму для перерозподілу місцевих бюджетів, який забезпечив би належне фінансування навчальних закладів, незалежно від їхнього типу, профілю, чи місця знаходження. Навіть коли закон буде прийнято, навряд чи заклади професійної освіти отримають достатнє фінансове забезпечення.

Як свідчать звіти Туринського процесу 2016 року, бюджети на утримання ПТНЗ виділяються на основі доведених граничних обсягів видатків на утримання ПТНЗ у регіонах. Поки що з державного бюджету не виділяються кошти на будівництво або ремонт приміщень, закупівлю навчальної техніки й обладнання, комп'ютерів, підручників та навчальних матеріалів. Також не виділяються кошти на підвищення кваліфікації та перепідготовку вчителів та майстрів. Систематичний розвиток професійної освіти в Україні залишатиметься неможливим допоки зберігатиметься таке становище.

Попри таку явну та гостру потребу у додаткових джерелах фінансування, багато можливостей залишаються поза увагою та не використовуються:

- З того часу, коли відповідальність за фінансування деяких ПТНЗ була передана містам обласного значення, значні частини бюджетів, що виділяються містам на фінансування підпорядкованих ним навчальних закладів, залишаються невикористаними. Ці надлишки можна було б перерозподілити на користь закладів, які мають більші потреби, наприклад, для регіональних ПТНЗ, що знаходяться за межами міст.
- У статті 47.2 розділу X проекту закону «Про професійну освіту» зазначено, що заклади професійної освіти можуть фінансуватися за рахунок державних джерел, у тому числі коштів державного та місцевого бюджетів, освітньої субвенції, державного фінансування на здобуття професійних кваліфікацій загальнодержавного значення. Водночас, у законопроекті на уточнюється, яким чином ці кошти можуть розподілятися та надаватися, і вони залишаються невикористаними. Роз'яснення цих питань негайно дасть навчальним закладам нові потенційні джерела фінансування.
- Метою статті 49 є заохотити до спільного фінансування системи професійної освіти на основі державно-приватного партнерства, однак у ній не сказано, як це має працювати. Цей механізм, який у багатьох країнах Європи відіграє таку важливу роль, в Україні фактично недоступний. Це питання докладніше обговорюється у розділі 5 Зеленої книги.
- Розвиток системи та нових послуг професійної освіти можливо фінансувати за допомогою програм регіонального розвитку та інвестицій. Для навчальних закладів обласного підпорядкування це є цікавим новим джерелом фінансування, можливості якого потрібно ретельно вивчити. Щоправда, виникають питання щодо закладів, що підпорядковуються містам обласного значення, адже їх фінансування з обласних бюджетів може вважатися порушенням бюджетної дисципліни. Поки цю ситуацію не вирішити, таким закладам буде важко отримати доступ до фінансування, що надходить з коштів, що виділяються на регіональний розвиток.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☞ Враховуючи, що велика кількість потенційних джерел фінансування не використовуються повною мірою або є фактично недоступними, було б корисно розпочати обговорення щодо створення механізму інституційної координації для забезпечення узгодження та управління усією системою професійної освіти. Це дозволило б, серед іншого, розглянути питання, пов'язані з доступом до коштів та перерозподілом невикористаних бюджетів. Це питання розкривається детальніше у розділі 2.4, у якому ми розглядаємо варіант створення координаційного органу, на зразок того, що діє у Німеччині.
- ☞ Окрім фінансування системи професійної освіти з бюджетів центральних, обласних або місцевих органів, Міністерства освіти чи інших зацікавлених міністерств, варто розглянути можливість використання оподаткування та фіскальної політики у більш широкому сенсі з метою залучення надходжень для професійної освіти і навчання. Наприклад, певну частку податків та зборів, пов'язаних з доданою вартістю, споживанням, або інших зборів з бізнесу, які надходять до скарбниць центральної, обласної та місцевої влади, можна було б призначати на допомогу у фінансуванні системи професійної освіти. Інший можливий механізм – використовувати податкові стимули або зниження податків для того, щоб заохотити підприємства інвестувати у професійну освіту, надавши їм можливість знизити податкові відрахування при налагодженні державно-приватного партнерства з навчальними закладами, або при здійсненні прямих закупівель в таких закладів навчальних послуг, адаптованих до безпосередніх потреб цих підприємств. Серед можливих фіскальних ініціатив, що могли б бути використані для фінансування системи професійної освіти, можна назвати:
 - *податкові пільги*, що вираховуються з валового доходу, зменшуючи суму оподатковуваного доходу;
 - *звільнення від сплати податку* для певних категорій доходів;
 - *зарахування частини податку* шляхом віднімання від суми податку, що належить до сплати;

- *податкова знижка*, що дозволяє певним категоріям платників податків, або тим платникам, що здійснюють визначені види діяльності, сплачувати податки за зниженою ставкою;
- *відстрочка сплати податку*, яка дозволяє підприємствам, що здійснюють певну діяльність, відкладати сплату податків до моменту настання визначених умов;
- *державний збір на підготовку кадрів*, що обраховується як певний відсоток від фонду заробітної платні підприємства.

Розробка нових каналів фінансування професійної освіти за допомогою засобів фіскальної політики вимагатиме ретельного дослідження та активної взаємодії з відповідним державним органом на національному, регіональному та місцевому рівні. Проте, ті чи інші форми податкових стимулів застосовуються багатьма країнами, і Україна має можливість взяти за основу надзвичайно багатий і різноманітний міжнародний досвід у цій сфері.

- ☛ Визначення зборів з бізнесу та інших податкових стимулів, які могли б негайно і прямо допомогти з фінансуванням системи професійної освіти – це частина більш широкої дискусії на тему способів стимулювання приватного сектору до участі у професійній освіті. Краще розглядати роль фіскальної політики та доцільність тих чи інших заходів в рамках багатоканальної системи фінансування професійної освіти, яка повинна включати національні, галузеві або регіональні фонди підготовки кадрів, що наповнюються за рахунок зборів з заробітної платні. В обмін на сплачувані гроші підприємства повинні залучатися до управління системою таким чином, щоб роботодавці могли впливати на те, як їхні гроші витрачаються і які кадри готуються.
- ☛ У системі професійної освіти і навчання є не лише державні, але й приватні постачальники, які відіграють важливу роль. Існує необхідність створити конкурентний та прозорий ринок для послуг професійної освіти, який охоплюватиме як державних, так і приватних постачальників, що повноцінно, відкрито та на засадах конкуренції взаємодіятимуть з приватними компаніями, що купуватимуть їхні послуги. Підпорядковані МОН регіональні органи влади можуть використовувати фіскальну політику та інші інструменти для того, щоб стимулювати розвиток таких ринків. Це питання докладніше обговорюється у розділі 3 Зеленої книги.
- ☛ Потреба у централізованій субвенції для професійно-технічної освіти існує і продовжить існувати. Фінансування ПТНЗ за рахунок власних доходів або видатків органів місцевого самоврядування, що формуються за рахунок податків, є обґрунтованим для заможних міст обласного значення, оскільки вони можуть генерувати достатні обсяги прибутків для покриття цих витрат. Але для закладів, що знаходяться за межами впливу таких міст, ситуація зовсім інша. Тому, для забезпечення своїх навчальних закладів належними ресурсами регіонам доведеться скористатися додатковими механізмами фінансування. Механізми, що базуються на податку на доходи фізичних осіб, наприклад, тут переважно не спрацюють через відмінності між різними областями України. Більш природним механізмом могла б стати цільова субвенція для областей, яка виділялася б з центрального бюджету за формулами, що залежать від кількості учнів.

Система ПТО нині страждає через проблеми з її іміджем та репутацією. Попри можливості майбутнього працевлаштування, які вона пропонує, не так вже й багато сімей і молодих людей розглядають її як привабливий варіант для здобуття первинної освіти. Необхідно вживати корекційних заходів для заохочення молоді до участі у системі, наприклад, за допомогою прийнятної плати за навчання. Процес оптимізації мережі повинен бути тісно пов'язаний з питанням попиту на послуги професійної освіти. Напевно доведеться набратися терпіння, поки сформується попит у сферах, що мають стратегічне значення для майбутнього. А сфери, що мають попит сьогодні, можливо, стануть не такими актуальними в майбутньому. Тому, існує потреба при обрахунку вартості фінансування системи професійної освіти враховувати витрати,

пов'язані з мотивуванням учнів долучатися до системи, і не лише з метою подолання проблем з іміджем та репутацією, але й у якості важеля для заохочення людей розглядати професії, важливість яких для економіки зростатиме з часом. Серед можливих механізмів, що могли б стати додатковими каналами фінансування закладів як у контексті первинної, так і неперервної професійної освіти можна назвати, наприклад, такі:

- освітні ваучери,
- схеми освітнього кредитування,
- студентські позики, і (або)
- індивідуальні навчальні рахунки.

2.6. Логіка навчання впродовж життя потребує цілісного підходу до управління системою професійної освіти

У статті 3 запропонованої редакції нового закону «Про професійну освіту» йдеться про принцип навчання впродовж життя та право громадян на вибір власної освітньої траєкторії. Таким чином, сектор професійної освіти в Україні інтегрується у філософію навчання впродовж життя, згідно з якою особи повинні мати можливість вільного доступу до високоякісного навчання у різноманітних умовах і формах.

Відповідно, логіка навчання впродовж життя повинна слугувати орієнтиром для інституційних механізмів, на основі яких формуватиметься нова децентралізована система професійної освіти. З цього випливає, що велика кількість ініціатив міжвідомчого та внутрішнього відомчого співробітництва, про які йдеться у цій Зеленій книзі, повинні поширюватися на суб'єктів професійної освіти, що належать до секторів середньої та вищої освіти і навчання, а також на постачальників, що представляють як державний, так і приватний сектор.

Теоретично, професійна та вища освіта повинні вважатися частиною єдиної системи, метою якої є розвиток людського капіталу та особистості, та до якої людина зможе звертатися неодноразово протягом усього свого життя на різних етапах кар'єри або при переході від однієї кар'єри до іншої.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Статті 3.2 та 8 законопроекту «Про професійну освіту» передбачають, що професійна освіта повинна впроваджуватися у відповідності до принципів єдності і наступності системи освіти, та що професійна освіта повинна наділяти громадян як професійними, так і ключовими компетентностями, що необхідні для підтримки процесу навчання впродовж життя.

Українській системі ПТО буде важко виконати ці вимоги через її високий рівень фрагментованості. Попри те, що сектор професійно-технічної освіти в цілому регулюється Міністерством освіти і науки України, і багато навчальних закладів підпорядковуються цьому міністерству, чимало інших закладів управляються профільними галузевими відомствами, такими як міністерство транспорту, оборони, сільського господарства. Ще більше навчальних закладів відносяться до приватного сектору. Навіть у самому Міністерстві освіти ця фрагментація проявляється у формі існування двох окремих департаментів – професійної та вищої освіти. Іншою ознакою фрагментованості є той факт, що за неперервне професійне навчання відповідає Міністерство соціальної політики, яке надає навчальні послуги для безробітних.

Уникнути певної фрагментованості практично неможливо. Та при цьому важливо забезпечити наявність механізмів, які дають можливість уряду впроваджувати цілісну політику, попри цю фрагментованість. І хоча проект закону «Про професійну освіту» чітко закликає до співпраці між міністерствами та департаментами в межах міністерств, він не визначає інституційних механізмів,

необхідних для забезпечення такої взаємодії, та не називає конкретних питань, у яких потрібна така співпраця.

Приватний сектор відіграє важливу роль, адже більша частина навчання працевлаштованого населення здійснюється самими підприємствами, переважно (але не виключно) великими. Неформальне та спонтанне (інформальне) навчання здебільшого оформлюється документально. Принаймні донедавна не було механізмів, які дозволяли пов'язати результати спонтанного або неформального навчання з попередніми кваліфікаціями особи, що дозволило б покращити для неї можливості доступу до подальших освітніх можливостей та розвитку кар'єри. Ця ситуація поступово змінюється на краще, але до повної реалізації принципу єдності та наступності залишається ще багато роботи.

Тарифно-кваліфікаційна система з її вимогами щодо реєстрації праці та рівнями заробітної платні, класифікатор професій, довідник кваліфікаційних характеристик, та перелік професій для підготовки кваліфікованих робітників і досі визначають пропозицію професійно-технічної освіти та великою мірою регулюють неперервне професійне навчання, але ця система не підтримується належним чином, та і не може бути підтримана.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

Існує потреба зайнятися розробкою та впровадженням конкретних інституційних механізмів, які полегшать координацію та забезпечать практичну підтримку для реалізації системи навчання впродовж життя, яка поєднає середню освіту з первинною професійною, неперервним професійним навчанням та вищою освітою, забезпечить кращу доступність та зменшить кількість бар'єрів, що перешкоджають мобільності учнів з-поміж молоді, дорослих та безробітних громадян. Нижче наводяться заходи, за допомогою яких можна знизити фрагментованість та покращити співпрацю для досягнення зазначених цілей.

☛ Стимулювання співпраці між закладами професійної та вищої освіти на основі таких заходів:

- здійснення спільного аналізу потреб у кваліфікаціях на територіальному рівні;
- аналізу динаміки ринку праці у визначених районах чи областях;
- спільної розробки змісту освіти, навчання та професійної орієнтації;
- розвитку альянсів з підприємствами для покращення доступності неперервної професійної освіти.

☛ Необхідність завершити розроблення та ввести в дію Національну рамку кваліфікацій (НРК), що була прийнята у 2011 році. Україні це конче необхідно у контексті угоди про співробітництво між ЄС та Україною. НРК слід розглядати як ключовий інструмент для внесення змін до змісту освіти, який передбачає визначення мінімальних вимог щодо результатів навчання, які визначатимуть як процес навчання, так і оцінювання і, відповідно, виступатимуть засобом забезпечення якості. Результати навчання визначають, що учні повинні знати, розуміти та вміти наприкінці навчання. Результати навчання для професійної освіти можуть бути сформульовані на основі професійних стандартів, які описують професійні компетентності для конкретної професії. НРК повинна відігравати ключову роль у підтвердженні результатів неформального та спонтанного навчання, та у визнанні таких результатів для усіх форм первинної та неперервної професійної освіти і навчання.

Нові освітні стандарти та навчальні плани, необхідні для трансформування змісту середньої освіти, стануть частиною національної рамки та будуть розроблятися згідно з дескрипторами результатів навчання. Формування ключових компетентностей і надалі повинне буде відігравати важливу роль як у професійній освіті і навчанні, так і у вищій освіті і навчанні

дорослих. Впровадження НРК краще здійснювати в рамках процесу децентралізації професійної освіти та узгоджувати з ним, враховуючи при цьому конкретні потреби регіонів та місцеві особливості. Для полегшення цих процесів потрібно посилити роль галузевих рад з розробки професійних стандартів і професійних кваліфікацій.

- ☞ Перетворення нинішньої системи оцінювання якості ПТО на принцип забезпечення якості на засадах безперервного вдосконалення у відповідності до європейської рамки забезпечення якості. Така система повинна охоплювати як професійну, так і вищу освіту, торкатися як змісту викладання і педагогіки, так і відповідності інфраструктури та матеріально-технічної бази, учнівського життя, професійного розвитку вчителів та майстрів, співпраці з виробництвом та соціальними партнерами, взаємодії з іншими місцевими асоціаціями. Створення національної системи забезпечення якості в освіті, до якої входили б секції у навчальних закладах, служби в регіонах та агенція на національному рівні, необхідно розглянути у контексті децентралізації та з метою перетворення професійної освіти на привабливий вибір для учнів, сімей, вчителів та роботодавців в Україні.
- ☞ Створення єдиного виконавчого та наглядового органу, що здійснював би регулювання як державних, так і приватних постачальників послуг вищої та професійної освіти. Для ефективного функціонування децентралізована система потребує автономних національних органів, наділених виконавчими функціями та широкими повноваженнями, які забезпечували б надання послуг високої якості згідно з відповідними політиками на національному, регіональному та галузевому рівнях ⁽¹¹⁾. До складу цих органів повинні входити представники зацікавлених сторін у достатній кількості, які й наглядатимуть за їх діяльністю. Єдина «агенція», наділена такими повноваженнями, могла б забезпечувати управління та розвиток Національної рамки кваліфікацій. Вона могла б діяти як національний орган з питань забезпечення якості. Вона могла б займатися ліцензуванням навчальних закладів та здійснювати інші виконавчі функції, необхідні для управління системою. Простіше наділити додатковими функціями одну з наявних установ, ніж створити нову. Нові установи лише поглиблюють проблему фрагментації та посилять необхідність координації.

Існування єдиного виконавчого органу полегшило б втілення принципу єдності та наступності, про який йдеться у пропонованому проекті закону «Про професійну освіту». Це також спростило б завдання реалізації системи навчання впродовж життя, за якої вища та професійна освіта доповнюють одна одну як частини єдиного цілого. В Європі існують приклади подібних виконавчих органів, і Україна могла б запозичити від них важливий досвід. Така установа могла б мати форму *координаційного органу*.

В Україні, як і майже будь-де у світі, вища освіта також надає і послуги професійної освіти, і створення національного виконавчого органу вищої освіти вже заплановане. Створення у структурі МОН окремої агенції для регулювання послуг професійної освіти не лише призведе до додаткових витрат, але й напевно заплутає роботодавців та приватні навчальні заклади, яким доведеться обирати між двома агенціями. У зв'язку з цим, кращим варіантом здається розширити заплановану агенцію для вищої освіти таким чином, щоб вона охоплювала також і професійну. Такий орган можна було б наділити більш широкими функціями, ніж планувалося спочатку. Він міг би мати підрозділи в областях, які знаходилися б ближче до регіональних мереж професійної та вищої освіти й краще знали б на регіональних процесах щодо інвестиційного та економічного розвитку.

⁽¹¹⁾ Див., наприклад, політичний документ Інституту економіки праці № 110, «Механізми фінансування професійної освіти: структура аналізу», Адріан Цідерман, квітень 2016 р. (IZA Policy Paper No.110, "Funding Mechanisms for Financing Vocational Training: An Analytical Framework", Adrian Ziderman).

У світлі нинішньої фінансової кризи у професійно-технічній освіті та враховуючи потенційну можливість використання фіскальної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях для створення нових каналів фінансування, цей *координаційний орган* повинен займатися питаннями загального управління та нагляду, розподілу ресурсів, обміну інформацією, моніторингу партнерства з виробництвом, системами оцінювання та вимірювання результативності.

- ☛ З урахуванням досвіду попередньої роботи, яка привнесла до системи державного управління України сучасні практики *електронного урядування*, впровадити принципи прозорості та підзвітності, про які йдеться у проекті закону «Про професійну». Прийняття цих нових підходів повинно відбуватися в рамках модернізації інституційних механізмів, необхідних для здійснення децентралізації ПТО. Адміністрації областей та навчальних закладів могли б також запровадити рішення, які допомогли б інтегрувати систему професійної освіти до більш широкої *системи інформування про навчання впродовж життя*, яка могла б у прозорий та підзвітний спосіб найкращим чином сприяти ефективності та дієвості державних послуг професійної освіти на користь українських громадян.
- ☛ Обговорити, яким чином можна здійснити перегляд або скасувати чинну, позбавлену гнучкості тарифно-кваліфікаційну систему, яка містить забагато механічних зв'язків, завелику кількість професій, кваліфікаційних характеристик та навіть освітніх стандартів, що ускладнює своєчасне оновлення кваліфікацій та створення нових професій та включення їх до відповідних переліків.

2.7. Управління професійною освітою на регіональному рівні: місцеві органи та регіональні ради професійної освіти

Цей пункт доповнюється розділом 5 Зеленої книги «Державно-приватне партнерство у сфері професійної освіти в Україні», а саме пунктом 5.2 «Модернізація ДПП у сфері ПТО».

Звіти ЄФО в рамках Туринського процесу 2016 року демонструють, що сьогодні зацікавлені сторони чітко поділяють розуміння про необхідність вдосконалити систему управління професійно-технічною освітою. Зокрема, регіональні зацікавлені особи висловлювалися про необхідність:

- розробити реалістичний та доцільний підхід щодо фінансування ПТО;
- мобілізувати обласні ради та обласні державні адміністрації до процесу прийняття та реалізації регіональних планів розвитку системи ПТО, включаючи плани щодо передачі майнових комплексів ПТНЗ з державної власності у комунальну;
- гарантувати право відповідних територіальних громад на управління цим майном;
- розробити ефективні системи передбачення та прогнозування регіональних потреб у робітничих кадрах;
- забезпечити широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні та адмініструванні.

Вже створено чимало регіональних рад професійної освіти. У пропонованому законі «Про професійну освіту» їм відводиться важлива роль. Про їхню роль в управлінні професійною освітою на регіональному рівні йдеться, зокрема, у статтях 7.3, 16.1 та 18. Обласні департаменти освіти, регіональні ради професійної освіти, місцеві органи у містах та самі заклади професійної освіти поділяють повноваження щодо розвитку систем професійної освіти. У цьому розділі йдеться про проблемні питання та можливі рішення, що виникають у зв'язку з цією передачею повноважень. Додаткові матеріали щодо регіональних рад професійної освіти наводяться нижче у розділі 5 Зеленої книги, зокрема, у контексті державно-приватного партнерства у професійній освіті в Україні.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проектом закону передбачено, що функції та склад регіональних рад професійної освіти затверджуються виконавчим органом місцевого самоврядування. Окрім цього, у законопроекті немає інформації щодо того, як повинні функціонувати регіональні ради професійної освіти. Цю прогалину необхідно заповнити, покращивши текст законопроекту або оприлюднивши у певній формі офіційні настанови, які супроводжуватимуть законодавчий акт. У законі немає положень, які б гарантували регіональним радам професійної освіти доступ до знань, даних та іншої інформації про систему професійної освіти, яка дозволила б їм приймати поінформовані рішення на основі фактичних даних. Також не уточнюється, якою буде роль регіональних рад професійної освіти за кожною із її функцій: дорадчою, вирішальною, або функцією ініціатора. Не визначено відносини між регіональною радою професійної освіти та іншими виконавчими або адміністративними органами області. Ці упущення перешкоджають прийняттю нового закону на практиці та його безперешкодній реалізації.

Інші органи позбавляються важливих повноважень щодо системи професійної освіти. Це стосується повноважень, пов'язаних з новими ліцензійними вимогами. Постановою Кабінету Міністрів України № 1187 від 30 грудня 2015 року (44), обласні державні адміністрації були позбавлені однієї з контролюючих функцій, а саме «здійснення ліцензійної експертизи». Внаслідок цього, відтепер незрозуміло, яким чином надалі здійснюватиметься ліцензування, адже це питання не розкривається у проекті нового закону.

Процес децентралізації розпочався з прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році. Частина цих реформ стосується добровільного об'єднання територіальних громад – місцевих структур, що створюються за згодою та передбачають об'єднання місцевих адміністрацій. Станом на початок серпня 2016 року в регіонах було сформовано 172 об'єднані територіальні громади ⁽¹²⁾. У запропонованому законі «Про професійну освіту» ці об'єднані територіальні громади не згадуються, хоча, здається, вони відіграють важливу роль у загальнодержавному процесі децентралізації.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

Державні органи могли б прискорити процес визначення функцій та обов'язків, працюючи з вибіркою регіональних рад для більш докладного вивчення цих питань, та допомогти МОН оприлюднити офіційні методичні рекомендації щодо ролі регіональних рад, їхніх повноважень, процедур та організації роботи. Це можна було б зробити у п'яти регіонах, у яких ЄФО та МОН реалізують проект з децентралізації ПТО. За результатами обговорень у фокус-групах в цих п'ятих регіонах, слід розглянути такі питання:

- ☛ Врахувати висновки, зроблені там, де виконавчим органом місцевого самоврядування вже були сформульовані та затверджені точні роль, функції та склад регіональної ради професійної освіти, та прийняти рішення щодо подальшої підтримки та зміцнення їхніх ролей.
- ☛ Для кожної з функцій визначити роль регіональної ради професійної освіти як ініціатора, консультанта, органу, що приймає рішення, або партнера. Зробити те саме для виконавчого органу в обласній адміністрації. Описати характер взаємодії між радою та виконавчим органом.

⁽¹²⁾ Див: <http://decentralization.gov.ua>

- ☞ Для кожної функції, визначити, у яких випадках область повинна дотримуватися національних стандартів, у яких можливий певний ступінь гнучкості для пристосування стандартів до специфіки регіону, а у яких регіон матиме повну автономію. Формулювання рекомендацій щодо реорганізації системи ПТО, як одне з найбільш важливих та невідкладних завдань, що потребують роз'яснення, можна було б використати для тестування способів функціонування регіональних рад професійної освіти.
- ☞ Оцінити вимоги щодо спроможностей регіональних рад. Запропонувати сфери, у яких може знадобитися розвиток їхнього потенціалу щодо технічних, регуляторних та управлінських аспектів. Сформулювати пропозиції щодо розвитку необхідних здібностей, мобілізації національних експертних ресурсів на основі двосторонніх регіональних проектів (за принципом «твіннінг») для взаємонавчання, або, за потреби, щодо використання міжнародних експертів. Протягом перехідного періоду могло б бути корисним включати національних або міжнародних експертів до числа членів регіональних рад для надання рекомендацій на основі їхнього досвіду, здобутого в Україні та інших країнах.
- ☞ Прояснити, чи відводиться якась роль регіонам у питаннях ліцензування закладів професійної освіти, включаючи ліцензування закладів, що фінансуються галузевими міністерствами та приватним сектором. Запропонувати новий текст проекту закону «Про професійну освіту» у відповідності до цих роз'яснень.
- ☞ З'ясувати статус місцевих структур, створених в результаті добровільного об'єднання територіальних громад. З'ясувати, чи мають вони якусь у системі професійної освіти. З'ясувати, чи мають вони якусь роль у процесі прийняття рішень на регіональному рівні. Якщо так – прояснити, яким чином вона реалізується на практиці. Запропонувати новий текст проекту закону «Про професійну освіту» у відповідності до цих роз'яснень.

Обговорення у фокус-групах щодо питань, пов'язаних з управлінням системою професійної освіти на регіональному рівні, показали, що децентралізація системи ПТО на рівень обласних адміністрацій є доцільною, лише за дотримання таких умов:

- ☞ Необхідно посилити органи регіонального та міського самоврядування. В багатьох інших країнах роль органів центрального та місцевого самоврядування на регіональному рівні чітко розмежовується.
- ☞ Обласні департаменти освіти потребують ширшої автономії у питаннях управління. Управлінські рішення на рівні області сьогодні потребують схвалення на центральному рівні. Ліквідувати таку залежність та надавати управлінську автономію можна поступово протягом певного періоду часу. Для цього знадобиться дорожня карта або план, у якому буде чітко визначено, які форми автономії набуваються або передаються на різних етапах.
- ☞ Автономія щодо керівних повноважень повинна охоплювати право організовувати власний адміністративний устрій, у тому числі визначати штатний розпис. Без достатньої кількості персоналу регіони не зможуть здійснювати стратегічне планування розвитку професійної освіти або моніторинг економічної відповідності та якості послуг, що надаються існуючими закладами.
- ☞ Потрібно суттєво підсилити можливості бюджетної автономії та спроможності регіонів щодо складання кошторисів. Якщо регіони щороку розраховують на «щедрість» Міністерства фінансів, щоб покрити свої базові витрати, такі як утримання та розвиток сектору професійної освіти, автономія регіонів знаходиться під загрозою.

2.8. Прогнозувальна функція ефективного багаторівневого управління системою професійної освіти

Ефективне багаторівневе управління системою професійної освіти вимагає передбачення майбутніх кадрових потреб роботодавців та підприємців. Це означає, що система повинна належним чином працювати зі статистикою, дослідженнями ринку праці та прогнозами щодо потреб у кваліфікованих робітничих кадрах, на основі яких здійснюватиметься ефективне формування політики та планування у сфері професійної освіти і навчання.

Нинішня система передбачення потреб ринку праці, яка базується на принципах державного та регіонального замовлення, можливо, мала свої переваги в умовах централізованої планової економіки, коли більшість роботодавців фактично були державними підприємствами. Однак, сьогодні вона вважається абсолютно застарілою та непристосованою до потреб ринкової, підприємницької економіки – тієї економіки, яку прагнуть закріпити угода про асоціацію між Україною та ЄС та УПВЗВТ.

Отримані в регіонах дані свідчать про те, що алгоритми, які застосовуються на національному та регіональному рівнях для визначення потреб у робітничих кадрах, не є цілком сумісними. Державна служба зайнятості України та її регіональні підрозділи та центри зайнятості є ключовими джерелами інформації про попит на робітничі кадри на державному рівні. Однак, система ПТО має труднощі з використанням цієї інформації.

Крім того, за даними регіональних фокус-груп, інформація про наявні позиції та професії, що надається роботодавцями центрам зайнятості, не завжди збігається з реальними потребами роботодавців. Робляться спроби замінити державне замовлення серією регіональних замовлень. Попри відсутність нормативної бази, у 21 області були розроблені плани регіонального розвитку і були затверджені регіональні замовлення на 2016–2017 рр., що були розроблені зусиллями регіональних рад професійної освіти. Ця система не буде ефективною, якщо відбудеться проста заміна невідповідної потребам сьогодні процедури державного рівня процедурою регіонального рівня, яка збереже ті самі риси, що робили її неефективною. І хоча у запропонованому новому законі згадується про використання регіонального замовлення, у ньому не пояснюється, як воно працюватиме. Це дає нагоду розробити механізм для формування регіонального замовлення за цілком новим принципом.

Нарада, що відбулася в Києві в грудні 2016 року, допомогла виявити низку питань, які необхідно буде враховувати при розробленні такого нового механізму. Рішення уряду передати повноваження щодо управління частинами системи ПТО містам обласного значення наводить на думку, що потрібно також вводити міське замовлення, а не лише регіональне. Враховуючи швидке виникнення нових суб'єктів управління, таких як об'єднані територіальні громади, які визначатимуть власні потреби щодо інвестицій та економічного розвитку, цілком природно очікувати, що вони також матимуть своє «замовлення».

Галузеві міністерства матимуть власні плани розвитку відповідних секторів, які перетворюються на галузеві «замовлення» послуг професійної освіти, дія яких поширюватимуться на всю Україну, але, можливо, із розбивкою за областями. Регіональне замовлення повинно великою мірою формуватися у залежності від планів регіонального розвитку, у яких зростання ґрунтується на підприємництві та інноваціях, розвитку інфраструктури та прямих іноземних інвестиціях, а також на угоді про вільну торгівлю з ЄС. Врешті решт, демографічні ефекти та поява рівної поваги до професійної та вищої освіти також впливатимуть на регіональне замовлення та спричинять зростання попиту на послуги професійної освіти та на нові послуги, яких система поки що не може надати. З урахуванням зазначеного вище, система регіонального замовлення потребує серйозного

перегляду і певного часу на експериментування та навчання, а також відповідних інституційних та людських ресурсів, завдяки яким вона зможе працювати.

Україна брала участь в експертній роботі та заходах з розвитку спроможностей щодо прогнозування потреб та забезпечення відповідності наявних робітничих кадрів потребам ринку, що проводилися ЄФО, МОП та Європейським центром розвитку професійної освіти (CEDEFOP). За допомогою українських фахівців з Мінсоцполітики було розроблено ряд інструментів та технік. А тепер експерти з ринку праці та соціальні партнери беруть участь у пов'язаних з цією ініціативою семінарах на відповідній платформі Східного партнерства. Метою цієї роботи є добитися повного засвоєння цих інструментів та забезпечити їх регулярне застосування в Україні. Засвоєння методів та їх застосування можуть потребувати прискорення, але основа, на якій можна побудувати нову та вдосконалену систему «регіонального замовлення», вже існує.

На додачу до вищезазначеного, зворотній зв'язок від регіонів та фокус-груп говорить про те, що вдосконалена система повинна буде підтримувати:

- три основних рішення, які повинна була підтримувати процедура державного замовлення (обсяги набору учнів, рівні кадрового забезпечення, визначення операційного бюджету);
- незалежне вимірювання потреб ринку праці з використанням низки різних методик, яке повинно було б проводитись обласними департаментами освіти;
- інтерпретацію значення цих вимірювань на основі діалогу з об'єднаннями роботодавців та установами, відповідальними за подолання безробіття, що допомагатиме закладам професійної освіти приймати рішення щодо майбутнього розвитку місцевої системи професійної освіти і навчання;
- більш поглиблений, колективний діалог із залученням обласних департаментів професійної освіти, мережі закладів професійної освіти та регіональних рад на тему регіональної політики у сфері ПОН, а також узгодження навчальними закладами дій для реалізації цієї політики.

Наостанок, зазначимо не менш важливий факт, який полягає у тому, що Україна інвестує в інновації для розвитку потенційних ринків, які досі не використовувалися, і до цієї роботи можуть долучитися як галузі економіки, так і регіони. Нинішній політичний діалог з ЄС також торкається питань інновацій, досліджень та розвитку. Інновації потребують об'єднання зусиль державного та приватного сектору задля передбачення майбутнього на територіальному рівні та визначення пріоритетів для інвестицій у розвиток людського капіталу. Передбачення майбутніх потреб у навичках, пов'язаних з інноваціями та стимулюванням зростання відповідних галузей, мотивуватиме до конкретних та практичних пропозицій у сфері державно-приватного партнерства, а також до співпраці із залученням мереж як вищої, так і професійної освіти.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проект закону «Про професійну освіту» з його положенням про регіональне замовлення є істотно відірваним від сучасних методів забезпечення узгодженості з ринком праці та передбачення потреб у робітничих кадрах, які Україні потрібно прийняти. Із законопроекту складається враження, що нова система передбачення являтиме собою видозмінений варіант старих методів, але насправді сьогодні потрібен тотальний перегляд цих підходів. У зв'язку з цим, рекомендуємо декілька змін.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☞ Прибрати з законопроекту згадки про регіональне замовлення. Замінити його іншою термінологією, яка підкреслювала б застосування більш сучасних підходів до прогнозування та забезпечення відповідності потребам ринку праці. Надійними довідковими джерелами у цій роботі можуть слугувати посібники ЄФО-МОП-CEDEFOP.

- ☛ Сприяти всеосяжному розвитку регіонів з метою забезпечення економічної конкурентоспроможності та соціальної згуртованості на основі системної взаємодії між системою професійної освіти, урядом та роботодавцями, що дозволить надавати короткострокові та середньострокові прогнози попиту ринку праці. Це можна пов'язати із зусиллями, спрямованими на розкриття територіального потенціалу на основі технологічних, соціальних та економічних інновацій.
- ☛ Стимулювати співпрацю між різними міністерствами та їхніми департаментами чи агенціями на регіональному рівні з метою подолання структурного дефіциту в економіках областей. Це повинно вплинути на прогнозовані потреби у робітничих кадрах та кваліфікаціях. Нинішня система не дає такої можливості.
- ☛ Створити систему для використання зазначених вище механізмів для аналізу потреб кваліфікованих робітничих кадрів в уміннях та навичках. Для цього слід налагодити практику перспективного прогнозування умінь та навичок. Часто цього можна досягти, розширивши регіональне, галузеве або технологічне прогнозування, доповнивши його заходами, пов'язаними з уміннями та навичками.
- ☛ Розробити «обсерваторію ринку праці», що співпрацюватиме з регіональними та галузевими радами з питань розвитку кваліфікацій. Це могла б бути розподілена структура, пов'язана з Державною службою зайнятості, яка певним чином впливала б на рішення щодо децентралізації ПТО та оптимізації мережі закладів професійної освіти.
- ☛ Могло б бути корисно залучати до роботи у закладах професійної освіти експертів у сферах інновацій, розвитку промисловості або прямих іноземних інвестицій, що можна було б організувати на засадах *командирування* фахівців з відповідних галузевих міністерств та підпорядкованих ним агенцій.
- ☛ Відкритий ефективний діалог з одночасним забезпеченням залучення та узгодження дій з науково-дослідними установами, що беруть участь у здійсненні аналізу та складанні прогнозів у сфері системи ПТО, з метою забезпечення точності та економічної доцільності рішень, що приймаються.

ВРІЗКА 1. Огляд українського досвіду у контексті реформування системи ПТО відповідно до принципів навчання впродовж життя

Приклад 1

В усіх регіонах України створено системи неперервного професійного навчання, метою яких є полегшити перехід дорослого населення до працевлаштування після періоду безробіття або економічної неактивності. Навчання надається у центрах зайнятості. Навчання та підвищення кваліфікації здійснюється без відриву від виробництва.

Приклад 2

Державна служба зайнятості та її регіональні підрозділи – це розвинена мережа, яка в останні десятиліття збагатилася центрами професійно-технічної освіти. Цим центрам вдається забезпечувати більш високий рівень працевлаштування своїх випускників, ніж ПТНЗ (в середньому понад 90%).

2.9. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків

По суті, перехід від централізованої системи до децентралізованої відповідає переходу від командно-адміністративного управління до системи, у якій рішення диктує попит ринку праці, а управління ґрунтується на засадах прозорості, партнерства та покращення результативності.

З цієї точки зору, добрим прикладом є Польща, враховуючи її розмір, культурну подібність та сусідство з Україною. На початку вона багато в чому була подібною до України і потребувала індустріальної трансформації та пов'язаної з нею реформи системи професійної освіти і навчання. Значною мірою вона успішно здійснила перехід до децентралізованої системи, у якій ролі та обов'язки ефективно розподілені між різними установами та організаціями на рівні держави, регіону, району, громади та навчального закладу.

Для більш глибокого розуміння, яким чином розгортається децентралізація при передачі повноважень від центральної до місцевої влади, варто ретельно вивчити приклад Чеської Республіки.

Данська система відзначається дуже активним залученням соціальних партнерів як ініціаторів політики. Соціальні партнери, навчальні заклади, вчителі та учні працюють разом, консультуючи міністерство освіти з усіх аспектів професійної освіти і навчання, а політичні рішення базуються на консенсусі та спільній відповідальності.

Навіть у децентралізованих системах, центральний уряд все одно відіграє важливу роль і з'являються нові «м'які» інструменти (наприклад, Норвегія, Німеччина та управління професійною освітою і навчанням в ЄС в цілому). Існує багато підходів до створення Національної виконавчої агенції. Канада та Австралія можуть слугувати добрими прикладами розроблення методичних рекомендацій щодо забезпечення якості. У багатьох країнах діють одночасно кілька агенцій, але це може призвести до ізольованої роботи та спричиняє труднощі з впровадженням політики щодо навчання впродовж життя.

Добрими прикладами організації виконавчих ролей на основі агенцій, які виконують кілька різних функцій, є Німеччина та Австралія. Одне з питань – яким чином повністю інтегрувати до системи роль приватних постачальників професійної освіти. Дуже актуальним у цьому відношенні є приклад Грузії.

Литва – добрий приклад співпраці професійної та вищої освіти у розробленні навчальних планів та забезпеченні наступності між цими двома системами для учнів, а також що стосується реалізації системи навчання впродовж життя. Ця країна може також поділитися досвідом щодо організації професійної орієнтації та консультування. Вона також може слугувати прикладом щодо використання структурних фондів для розвитку цих аспектів системи професійної освіти. Ці питання координуються Литовським центром неформальної освіти (діє на державному рівні), який відповідає за профорієнтаційні веб-сайти, навчання фахівців з професійної орієнтації та моніторинг цих послуг.

3. Оптимізація, укрупнення та раціоналізація мереж ПТО

Заклади професійної освіти в Україні можна розділити на дві основні категорії:

- професійно-технічні навчальні заклади, які формально належать до сектору професійно-технічної освіти, та
- навчальні заклади I та II рівнів акредитації, що формально належать до системи вищої освіти.

У період з 2000 по 2015 рр. кількість ПТНЗ зменшилася на 18 %, а кількість закладів I та II рівнів акредитації – на 44 %, при тому що сукупна кількість учнів та студентів також постійно скорочується ⁽¹³⁾.

У цьому контексті, МОН та регіональним суб'єктам ПТО потрібно терміново здійснити процес оптимізації системи. Різні положення запропонованого нового закону «Про професійну освіту» фактично обмежують можливості Міністерства освіти і науки України приймати рішення щодо оптимізації мережі ПТО, і це впливатиме на спосіб, у який така оптимізація здійснюватиметься.

Одиницею економічного розвитку країни є регіон. Кожним регіоном вже розроблено стратегію його економічного зростання. Згідно з сучасною тенденцією, систему професійної освіти і навчання сьогодні розглядають не як якесь туманне суспільне благо або самоціль, але як інструмент для економічного розвитку. Через ці та інші причини можна стверджувати, що природною одиницею оптимізації системи закладів професійної освіти є регіональна мережа, і що цю мережу потрібно оптимізувати, беручи до уваги її внесок до економічного розвитку регіону.

З міжнародного досвіду добре відомо, що рішення, пов'язані з оптимізацією чи раціоналізацією мереж закладів професійної освіти є одними з найскладніших та спірних аспектів освітньої реформи. Приймаючи ці рішення доводиться враховувати широке коло питань політичного та економічного характеру, але також і практичного, адже вони впливають на усталені відносини між великою кількістю учасників трудових відносин, а також і питання політики у сфері освіти і навчання.

У випадку України це комплексне завдання. Дійсно, серед питань, які потрібно враховувати: потреба у далекосяжній реформі системи в площині децентралізації, введення нових режимів управління на державному, обласному та місцевому рівнях, а також на рівні навчального закладу та його керівництва, нових навчальних курсів та технік викладання, зарплатня педагогічних працівників та підготовка вчителів та майстрів, а також модернізація інституційних механізмів, система передбачення попиту, ліцензування, забезпечення якості, оцінювання та моніторинг.

3.1. Передача права власності на майно ПТНЗ

Передача майнових комплексів державних ПТНЗ у комунальну власність за Законом «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та Постановою Кабінету Міністрів України № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 21 вересня 1998 року, мабуть, є передчасною, адже ще не прийнято рамковий закон «Про освіту» та новий закон «Про професійну освіту».

⁽¹³⁾ Початковий звіт ЕФО та МОН про децентралізацію професійно-технічної освіти в Україні (2016 р., неопублікований).

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Питання власності навчальних закладів сьогодні є однією з найскладніших проблем сектору ПТО. З юридичної точки зору, власність ПТНЗ – їхні будівлі та землі – належать державі Україна. Однак, управління навчальними закладами здійснюють регіони. Процедури щодо зміни цільового призначення власності визначені у законодавстві і є складними для виконання.

Щоразу, коли починають міркувати про зміни у мережі ПТНЗ, наприклад, про закриття або об'єднання наявних закладів, неодмінно постає питання: що станеться з майном того чи іншого навчального закладу? Через складність цього питання, обласні департаменти освіти не бажають розпочинати цей процес, і часто взагалі відмовляються закривати ПТНЗ.

На практиці, після закриття ПТНЗ можливі два способи дій:

- Передати власність іншому державному органу. Цей процес складається з багатьох етапів і завершується рішенням Кабінету Міністрів. На це може піти кілька років важкої роботи обласних департаментів освіти, які, цілком зрозуміло, не бажають іти цим шляхом.
- Залишити власність ПТНЗ, не використовуючи її. Попри паркани та залучення сторожів для охорони майна, як правило, це призводить до повного руйнування будівлі закладу протягом одного-двох років через крадіжки обладнання, меблів, дверей та вікон, незаконного використання сторонніми особами тощо. Дуже скоро, особливо після кількох суворих зим, будівля стає непридатною для будь-якого використання.

Зниження кількості учнів ПТНЗ – нинішня демографічна тенденція, яка не припиниться у найближчому майбутньому. Таким чином, питання, що робити з приміщеннями, які не використовуються повною мірою, залишатиметься. Відсутність дієвих процедур позбування цього майна і надалі залишатиметься проблемою, що перешкоджатиме будь-яким намаганням покращити ефективність сектору ПТО в Україні.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☞ За результатами обговорень у фокус-групах можна було б запропонувати зробити першим кроком процесу оптимізації об'єднання навчальних закладів, що знаходяться у різних місцевостях, завдяки чому навчальні заклади ставатимуть філіалами одне одного. Це дозволить уникнути труднощів, пов'язаних із закриттям закладів, і призведе до незначної економії шляхом скорочення адміністративного персоналу. Однак, це призведе до суттєвого ускладнення управління через ускладнення комунікації між об'єктами об'єднаних закладів, що знаходитимуться далеко один від одного. Малоімовірно, що це призведе до будь-якого реального покращення навчального процесу або самої послуги професійної освіти.
- ☞ План децентралізації системи ПТО повинен прямо торкатися проблеми приміщень, які стали непотрібними або перестали використовуватися у повному обсязі. На найвищих рівнях національних та регіональних органів влади необхідно розглянути та обговорити кілька варіантів у контексті нинішньої освітньої та законодавчої реформи:
 - *Передача будівель іншим навчальним закладам.* Сьогодні реструктуризація відбувається не лише у ПТО. В рамках нинішньої української реформи освіти планується замінити систему середніх шкіл-одинадцятирічок на базові середні школи-восьмирічки та школи другого етапу середньої освіти (старша середня освіта), навчання у яких здійснюватиметься протягом трьох років. У зв'язку з цим виникає потреба у нових приміщеннях, у тому числі в гуртожитках. Іншим сектором освітньої системи, який сьогодні відчуває гострий дефіцит

приміщень, є дошкільна освіта. Перевагою такого підходу є те, що будівлі залишаться у власності МОН.

- *Передача майна іншим державним установам.* Чимало державних установ сьогодні конче потребують нових або додаткових приміщень, проте в них немає ресурсів, щоб придбати землю або зробити необхідні капіталовкладення. Обговорення на рівні Верховної Ради імовірно допомогло б виявити сторони, які були б зацікавлені у цьому непотрібному майні.
- *Продаж майна приватним компаніям.* Такий хід потребуватиме чітких та прозорих процедур, що унеможливлять корупцію, а також гарантій або інструкцій щодо використання надходжень від продажу. Держава могла б використати цей варіант для випробування ініціатив, метою яких є сприяти співпраці з постачальниками послуг професійної освіти від приватного сектору, або як основу для державно-приватного партнерства за участю промисловості.

👉 Найкращим рішенням могло б стати поєднання кількох варіантів. Для кожного з них потрібно буде підготувати спеціальну законодавчу базу, і це можна було б врахувати у наступних версіях законопроекту «Про професійну освіту». В будь-якому випадку, кожний конкретний варіант матиме свої обмеження:

- Якщо буде обраний перший із наведених шляхів, необхідно буде передбачити певні гарантії щодо утримання будівель, поки не будуть створені нові навчальні заклади. Чіткою метою нових нормативних актів повинно бути попередження вандалізму або пошкодження майна. Необхідно передбачити чіткі процедури і вирішити, хто може приймати рішення щодо такого майна, та у який спосіб. Здається очевидним, що МОН повинно залишатися ключовою дійовою особою у цьому питанні до повного завершення процесу, який може затягнутися на кілька років, та при цьому не повинен відволікати учасників системи, які будуть займатися іншими аспектами реформи ПТО.
- Якщо буде обраний другий варіант, знадобляться серйозні обговорення щодо того, які саме українські установи зможуть перебрати ці будівлі. Цей процес також потребуватиме часу. За такого переходу основну надзвичайно важливу роль відіграватиме адміністрація центрального уряду.
- У випадку третього варіанту, було б розумно забезпечити використання надходжень від продажу на розвиток решти ПТНЗ на відповідній території. Одна з можливостей – доручити відповідальність за продаж державної власності регіональній владі за умови нагляду з боку МОН, а за це, певний відсоток від фінансових надходжень від продажів був би спрямований до обласних бюджетів з цільовим призначенням для фінансування розвитку системи ПТО.

👉 Передумовою для початку процесу оптимізації могло б стати остаточне оформлення планів щодо реформи другого етапу середньої освіти. Приміщення ПТНЗ, що не використовуються, можна було б використати для нових багатопрофільних ліцеїв, створення яких є у планах. У такому випадку потрібно утримувати будівлі у системі ПТО до початку цієї реформи.

3.2. Оптимізація мережі: об'єднання, закриття, або створення нових закладів

Згідно зі статтею 13.1 проекту закону «Про професійну освіту» рішення про створення, реорганізацію або ліквідацію закладів професійної освіти приймає МОН. Стаття 17.4 надає такі ж повноваження будь-яким засновникам закладу професійної освіти з врахуванням положень статті 13. Завдання формулювання рекомендацій для засновників щодо реструктуризації мереж професійної освіти покладається на регіональні ради професійної освіти. Цими засновниками

можуть бути МОН, інші галузеві міністерства (транспорт, сільського господарства та оборони), а також Міністерство соціальної політики. Це зрозуміло, але не вистачає багатьох потрібних деталей.

- Незрозумілою є формальна процедура формулювання рекомендацій. Тут був би корисним формалізований процес та графік.
- Процедура передачі їх відповідним міністерствам-засновникам також незрозуміла. Всі 24 області повинні кожна безпосередньо займатися цими рекомендаціями, або ж якийсь орган здійснюватиме координацію та діятиме від їхнього імені?
- З проекту закону зовсім не зрозуміло, яким чином у процесі оптимізації братимуть участь міста. Це особливо важливо для міст обласного значення, яким було надано повноваження щодо фінансування закладів професійної освіти, що розташовані на їхній території. Оскільки вони отримали відповідальність щодо фінансування цієї мережі, виникає питання, яким чином вони впливатимуть на її оптимізацію?
- Крім того, незрозуміло, чи залишаться чинними положення статей 13.1 та 17.4 щодо прав «засновників» закладів після передачі «права власності» на відповідне майно. Може виникнути плутанина між правами «засновників» закладів та правами «власників» будь-якого пов'язаного з ними майна.

У статті 25.1 пропонованого закону «Про професійну освіту» йдеться про зміни у класифікації закладів професійної освіти. Згідно з цією статтею відтепер існуватиме 4 їх категорії, а саме:

- центри професійної підготовки,
- центри професійної освіти,
- професійні ліцеї та
- професійні коледжі.

Законопроект також передбачає можливість створення «інших типів навчальних закладів», зокрема, зазначаючи у якості прикладів заклади, що забезпечують спортивну та військову підготовку, а також заклади для обдарованої молоді, або людей з творчими чи спортивними здібностями.

За інформацією фокус-груп та звітів Туринського процесу 2016 року, нинішні мережі професійно-технічної освіти є неефективними, відірваними від потреб економіки регіонів як у сенсі її демографічних потреб, так і потреб ринку праці.

Необхідно нарощувати потенціал будь-яких мереж щодо їхньої місії, лідерства, ресурсів та нагляду. Те саме стосується і мереж ПТНЗ. Для забезпечення їх належного функціонування їм потрібно не лише мати чітку місію та визначити очікувані результати діяльності, які впливатимуть на економіку, але також вони повинні мати зв'язки зі своїми закордонними колегами в цілях взаємонавчання та обміну кращим міжнародним досвідом.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

- Робота з тематичними фокус-групами у п'яти різних регіонах України виявила високий рівень розчарування представників регіонів та навчальних закладів повільними темпами реформи. Статус кво зберігався занадто довго, і люди з нетерпінням чекають, коли центральна влада в Києві почне діяти більш рішуче. На регіональному рівні існує серйозне занепокоєння щодо стабільного функціонування сектору. Це вносить відчуття невідкладності децентралізації ПТО в Україні.

- Досвід деяких пілотних регіонів в Україні демонструє, що спроби оптимізації мережі ПТНЗ, як правило, не призводять до очікуваної економії коштів. Через це на регіональному рівні немає особливого бажання закривати ПТНЗ. Актуальне питання – управління майном навчальних закладів, включаючи землю та будівлі. Система не пропонує ефективної процедури позбування непотрібного майна, або майна, що недовикористовується. Відсутність чіткої процедури перешкоджає здійсненню оптимізації мережі.
- Як стверджують у МОН, процес оптимізації мережі ПТНЗ поки що залишається незрозумілим. Зокрема, потрібно розробити критерії для об'єднання закладів. Поки що жодних рекомендацій щодо таких критеріїв немає. Деякі з наявних навчальних закладів потребують модернізації. Також існує потреба у створенні нових закладів, але незрозуміло, де взяти на це гроші. Людям важко щось планувати, коли вони не знають, як ці плани фінансуватимуться.
- Процедура формування регіонального замовлення є занадто складною та бюрократичною, має багато слабких місць і потребує вдосконалення. Наприклад, вона ігнорує потреби тіньової економіки, частка якої в деяких регіонах перевищує третину усієї економічної активності. Тіньова економіка дає робочі місця та засоби для життя людей, і має власні потреби щодо підготовки кадрів. Підприємства, що працюють нелегально та офіційно незареєстровані, не можуть брати участь у формуванні регіонального замовлення, адже ця процедура базується на формальних договорах між ПТНЗ та роботодавцями. При цьому ці договори не зобов'язують випускників навчальних закладів працювати на ці підприємства після закінчення навчання, і також не зобов'язують підприємства запрошувати випускників на роботу. За задумом, процедура регіонального замовлення повинна давати оцінку майбутніх потреб ринку праці, але насправді її визначають та ініціюють самі заклади професійної освіти. В результаті, «замовлення» більше відображає те, кого можуть навчати ПТНЗ, ніж те, що насправді потрібно ринку праці.
- Роль регіональних рад професійної освіти у цьому процесі суто формальна, адже в основі його лежить збір та обробка договорів між ПТНЗ та підприємствами, а ради професійної освіти не мають реальних можливостей ставити ці документи під сумнів. Відсутність належного аналізу потреб ринку праці ще більше ускладнює ситуацію. За таких обставин, наявність представників зацікавлених сторін у регіональних радах професійної освіти є надлишковою та являє собою втрачену можливість.
- Після прийняття Закону «Про вищу освіту» професійні коледжі (колишні технікуми), які здійснюють навчання за програмами молодшого спеціаліста, було формально та неохоче віднесено до системи ПТО. Статус цих коледжів сьогодні не до кінця визначений і потребуватиме перегляду в рамках розробки нового бачення мережі постачальників послуг професійної освіти. Під час політичних дискусій щодо оптимізації мережі ПТНЗ не можна забувати про професійні коледжі – їх ігнорування та зосередження лише на традиційних ПТУ може призвести лише до відтворення нинішнього поділу.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Новий закон «Про професійну освіту» повинен замінити систему державного та регіонального замовлення простою та більш гнучкою процедурою планування. Закон повинен надати регіональним радам професійної освіти явну роль у процесі прийняття рішень. Їх потрібно наділити управлінськими функціями, які дозволять їм детально дізнаватися про роботу закладів професійної освіти. Це допоможе їм мати статус нарівні з центральними органами та засновниками щодо прийняття рішень стосовно злиття, закриття або ж відкриття закладів професійної освіти.

- ☞ Як свідчить міжнародний досвід, рішення щодо раціоналізації мережі закладів професійної освіти у децентралізованих системах повинні прийматися за активної та скоординованої участі регіональної влади, оскільки саме вони мають добрі можливості приймати рішення, що відповідатимуть інтересам регіональної економіки. Тому, очевидним варіантом рішення є попросити обласні департаменти професійної освіти, регіональні ради професійної освіти та місцеві органи влади співпрацювати з роботодавцями, що представляють як офіційний, так і *неофіційний* сектори економіки, і які беруть участь у системі ПТО, з метою розроблення регіональних *методичних рекомендацій* щодо оптимізації регіональних мереж ПТНЗ. Лідери регіональних платформ, що брали участь у Туринському процесі ЄФО, могли б стати добрими партнерами у цій роботі.
- Ці методичні рекомендації повинні визначити процедуру злиття, закриття або створення нових закладів професійної освіти. Найкраще, напевно, підходити до цього *поступово*: перш ніж починати створювати нові заклади, можливо, варто почати зі злиття *об'єднаних* навчальних центрів (з метою створення центрів передового досвіду професійної освіти), які можуть пропонувати свідоцтва та дипломи кваліфікованого робітника, дипломи молодшого спеціаліста (наприклад, на рівнях 3, 4 та 5 НРК), а також короткі курси для дорослих. А завершити цю роботу потрібно закриттями закладів, лише коли стане зрозумілою архітектура оптимізованої мережі. Такі методичні рекомендації можуть стати основою для обговорення з МОН, яке, у свою чергу, зможе використати їх для діалогу з іншими міністерствами, внаслідок якого будуть створені методичні рекомендації щодо оптимізації національної мережі закладів професійної освіти.
- ☞ Цей процес може призвести до розрізнення двох типів закладів професійної освіти, в рамках якого будуть окремо розроблені:
 - методичні рекомендації для закладів професійної освіти, координація яких здійснюється МОН, що будуть розроблені у співпраці зі спільнотою професійної освіти;
 - методичні рекомендації для закладів I та II рівнів акредитації, що будуть розроблені у співпраці з керівними органами професійної та вищої освіти.
- ☞ Важливо залучити до цього процесу заклади професійної освіти, що забезпечить відчуття їх відповідальності та зацікавленості. Диференційований підхід *до кожної області* міг би заохотити окремі ПТНЗ до об'єднаних форм співпраці в рамках формалізованих груп, у яких великі заклади з більшими можливостями співпрацюватимуть з малими закладами, що мають менше ресурсів, у пошуках взаємної вигоди. Цей процес об'єднань може вимагати підготовки вторинного законодавства, що доповнюватиме новий закон «Про професійну освіту», та яке може бути прийняте на парламентських читаннях.
- ☞ Варто розглянути й інший варіант: включити зазначений вище підхід до формалізованого *перехідного плану*, який представлятиме процес оптимізації шляхом укрупнення у застосуванні до регіональних мереж професійної освіти, як частину більшого, більш довготривалого процесу реформи професійної освіти. Такий план повинен бути узгоджений з регіональним стратегіям економічного зростання та розвитку, а також регіональним баченням розвитку мереж ПТНЗ. Це дасть можливість розробити *генеральний план реформи професійної освіти*, у якому будуть визначені такі питання, як критерії раціоналізації та оптимізації мереж професійної освіти в регіонах України. Це може допомогти інтегрувати національні та регіональні стратегічні цілі та національну систему показників результативності, які також могли б стати предметом додаткового нормативного або законодавчого регулювання.

- ☞ У прийнятті усіх цих рішень могли б допомогти напрацювання цільового проекту, метою якого було б сприяти використанню фактичних даних при прийнятті управлінських рішень на усіх рівнях системи професійної освіти і навчання. Такий проект також міг би торкатися питань якості та ефективності професійної освіти в Україні. В результаті такого проекту повинна була б бути представлена методика вимірювання результативності як управлінського інструменту та виявлено сильні та слабкі аспекти, що впливають на результативність окремих постачальників послуг професійної освіти і навчання, а також системи в цілому. Регіони могли б запровадити таке вимірювання у співпраці з суб'єктами на державному, регіональному, місцевому (міському) рівні, та на рівні навчальних закладів. Можна було б, напевно, залучити й міжнародних партнерів для фінансування цього проекту та обміну досвідом.
- ☞ Занурюючись глибше у питання менеджменту та прийняття рішень з використанням підходів на основі результативності, можна сказати, що законопроект містить багато положень, які можна було б назвати ознаками *управління за допомогою принципу*. Це збігається із сучасною філософією менеджменту (управління). За такою логікою, можна було б покращити статтю 11.3 законопроекту «Про професійну освіту», ввівши в управління системою принцип «результативності». Одним зі способів, як це можна було б зробити, є обговорити використання *показників результатів* для вимірювання результативності навчальних закладів на основі результатів навчання учнів. Існують різні способи їх вимірювання. Вони можуть бути пов'язані зі здобуттям кваліфікацій, рівнем працевлаштування випускників за набутою професією, або впливом навчального закладу на процес і результати навчання.
- ☞ Кількість типів закладів професійної освіти у проекті закону «Про професійну освіту» було зменшено до 4, що, в принципі, є покращенням. Проте, різниця між професійним коледжем та регіональним центром професійної підготовки незрозуміла, що призведе до плутанини із застосуванням цієї класифікації. Очевидно, що у новому законі повинні бути виписані чіткі визначення цих термінів, щоб полегшити перехід до системи, яка ґрунтуватиметься на новій термінології.
- ☞ Цікавим варіантом, який можна розглянути у контексті реформування регіонального управління та оптимізації мереж закладів професійної освіти, є роль *центрів передового досвіду*. Їх можна використовувати для поглиблення зв'язку між професійною освітою та регіональним економічним розвитком шляхом пошуку нових шляхів для покращення продуктивності робітників та реагування на проблеми ринку праці, такі як, наприклад, зменшення прогалин у навичках, недостача кваліфікованих кадрів, що володіють важливими уміннями, тестування програм, що надають інноваційні професійні уміння для нових професій, або професій, на які є попит. Здатність реагувати на ці виклики є надзвичайно важливою для покращення привабливості України як місця призначення для інвестицій на національному та регіональному рівнях. Центри передового досвіду існують у багатьох системах професійної освіти і навчання у Європі та в інших частинах світу. Такі заклади набувають різних форм та мають різні назви, наприклад, *інститути виробничого навчання, центри виробничого навчання, центри підготовки кадрів для промисловості або багатофункціональні центри*.

Аналіз міжнародної практики показує, що термін «центр передового досвіду» здебільшого застосовується до такої організації мережі, що складається з закладів професійної освіти і навчання, які пов'язані між собою партнерськими стосунками, діє у різних регіонах країни, відображає національні пріоритети щодо розвитку виробництва та економічного розвитку. Зазвичай вони надають високоякісні кваліфікації за допомогою програм професійної освіти та неперервного професійного навчання, що дають можливість входження до високоспеціалізованих професій. Вони часто пов'язані з траєкторіями вищої освіти. У багатьох

випадках вони тяжіють до технологічного, інноваційного та міжгалузевого навчання, що задовольняє потребам підприємств та громадян ⁽¹⁴⁾.

- Варто згадати про рішення позбутися традиційної назви «ПТНЗ» або «професійно-технічний навчальний заклад», оскільки вона була непрестижною в очах громадськості та роботодавців. Це нагадує нам, що використання нових назв може послати сигнал про зміни у характері системи професійної освіти в Україні, що допоможе сформувати позитивні та більш сучасні асоціації з її навчальними закладами і допоможе покращити їх імідж та репутацію.

3.3. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків

Оптимізація мережі закладів професійної освіти у Латвії відбувалася поетапно впродовж п'яти років. Це дало зацікавленим сторонам достатньо часу для того, щоб пристосуватися до численних змін. Як вважається, цей підхід виявився дуже успішним, і Україна може запозичити тут певний досвід. Ще один приклад доброї практики щодо організації процесу оптимізації може надати Литва. Досвід цієї країни також може бути застосований в Україні.

Що стосується оптимізації у контексті регіональної співпраці та розвитку, то тут добрим прикладом є Франція. Інший добрий зразок оптимізації мережі, зокрема використання багатопрофільних центрів, може запропонувати Албанія.

Хороший приклад розвитку центрів передового досвіду професійної освіти і навчання – Нідерланди. Вони могли б поділитися моделлю об'єднання навчальних закладів у ході оптимізації наявних мереж. Такі центри являють собою мережі закладів професійної освіти і навчання, що працюють на засадах партнерства. Зазвичай вони пропонують високоякісні кваліфікації професійної освіти та програми неперервного професійного навчання, призначені для здобуття високоспеціалізованих професій. У 90-і роки у Нідерландах було об'єднано багато навчальних закладів. Цей процес відбувався хвилями: спочатку призвів до появи регіональних навчальних центрів, потім – центрів експертних знань для вищої професійної освіти (HBO), а нещодавно – центрів інноваційної майстерності для професійної освіти середнього рівня (MBOs). Крім зазначених, варто також вивчити приклади Франції, де мережа складається як з закладів професійної, так і вищої освіти, а також Іспанії, Люксембургу, Бельгії, Данії, Литви, Албанії та Сербії.

Нідерланди впровадили систему збору даних про ринок праці, яка дозволяє системі залишатися гнучкою та актуальною і регулярно пристосовуватись до змін у попиті на нові навички. Основні складові системи включають ROA (Центр досліджень освіти та ринку праці), UWV (Національна агенція соціального забезпечення) та SBB – організацію, що відповідає за співробітництво з питань професійної освіти, навчання та ринку праці. Ці організації застосовують методи низхідного та висхідного аналізу для публікації довідників та посібників з тенденцій ринку праці для педагогічних працівників, роботодавців та учнів, на галузевій та регіональній основі.

⁽¹⁴⁾ Проект концепції ЄФО «Створення центрів передового досвіду професійної освіти і навчання у країнах-партнерах ЄФО: Розробка політик та аналіз наявного досвіду» (2015 рік, неопубліковане).

4. Функціонування закладів професійної освіти у контексті дилем децентралізації в Україні

Автономія навчального закладу – це форма управління закладом, за якої він має повноваження приймати рішення щодо своєї діяльності. Це може включати автономію щодо приймання на роботу та звільнення працівників, оцінювання педпрацівників, оцінювання педагогічних практик.

Під автономією навчального закладу зазвичай розуміють автономію щодо управління кадровими ресурсами, розроблення навчальних планів та управління фінансами навчального закладу. Зазвичай вважається, що заклади професійної освіти мають високий рівень автономії, якщо вони повністю відповідають за прийняття управлінських рішень в рамках законодавчих обмежень або вимог щодо необхідності консультуватися з іншими органами та зацікавленими сторонами. Навчальні заклади є частково автономними, якщо вони приймають рішення в межах кількох визначених варіантів або їхні рішення потребують ухвалення з боку відповідного органу у сфері освіти. Автономія також може бути не виражена прямо, якщо у даній сфері немає визначених правил та норм.

У навчальному закладі з високим рівнем автономії важливу роль може відігравати рада закладу професійної освіти, що зазвичай представляє інтереси батьків. Вони мають законний інтерес у способі використання бюджету закладу та розподілу пріоритетності витрат. Тому, такі ради, швидше за все, залучатимуться до планування та затвердження бюджету, або до прийняття рішень, що стосуються призначення працівників.

Залучення ради навчального закладу до управління допомагає зрівноважити високий рівень автономії не менш високим рівнем підзвітності ⁽¹⁵⁾. Такий підхід забезпечує прийняття кращих рішень щодо управління закладом в інтересах зацікавлених сторін, таких як батьки, учні та роботодавці. Більш суворий нагляд за питаннями управління навчальним закладом, який здійснюють такі ради, також гарантує додатковий захист від можливих зловживань.

4.1. Керівництво та управління закладами професійної освіти в Україні

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Як засвідчили учасники фокус-груп, автономія директорів ПТНЗ залишається доволі обмеженою. Перше обмеження обумовлене чинним законодавством у сфері освіти, яке залишає за директором лише кілька напрямків, у яких дозволяється приймати самостійні рішення, а управління ПТНЗ, як правило, здійснюється численними комісіями, а директор лише входить до їх складу. Попри те, що відповідальність несе директор, його здатність діяти обмежується іншими членами комісії. Як правило, директора ПТНЗ обирають з-поміж наявних працівників закладу шляхом голосування, після якого спеціальна кадрова комісія проводить співбесіди з підходящими кандидатами. Склад такої комісії може бути різним. Комісія надає рекомендацію МОН, яке приймає остаточне рішення.

Попри те, що учасники фокус-груп зазначали, що відповідальність за остаточний вибір директорів ПТНЗ буде передано на рівень області, на заході, що відбувся в грудні 2016 у Києві, зацікавлені сторони рішуче стверджували, що це вже відбулося. В будь-якому випадку, здається, що процедура призначення та звільнення директорів та педпрацівників все ще потребує доопрацювання.

⁽¹⁵⁾ «Децентралізоване прийняття рішень у навчальних закладах. Теорія та фактичні дані щодо управління на рівні закладу», Світовий банк, 2009 рік (*Barrera, Felipe, Tazeen Fasih, and Harry Patrinos, with Lucrecia Santibáñez, 2009. Decentralized Decision-Making in Schools. The theory and evidence on School-based management. Washington DC: The World Bank*).

Процедура прийняття на роботу та звільнення директорів та педпрацівників має дуже велике значення. З точки зору регіону, може існувати необхідність призначати директорів, що будуть здатні впроваджувати реформи, узгоджувати послуги професійної освіти з потребами місцевої економіки, розвивати партнерські стосунки з виробництвом та здійснювати управління в умовах складних перехідних періодів, наприклад, оптимізації мережі навчальних закладів. Директор, якого обирають на виборах серед наявних педпрацівників, може не відповідати таким високим очікуванням. Кращі шанси знайти потрібну людину, яка належним чином впорається зі своїми завданнями, могла б дати система, що передбачає можливість переведення директора з іншого навчального закладу. Може бути доцільним призначити фахівця з приватного сектору, або такого, що має досвід у профільній галузі.

З іншого боку, директор хотів би набрати команду фахівців, у яких він буде впевнений і знатиме, що вони позитивно сприйматимуть його зусилля щодо професійного розвитку своїх кадрів або прагнутимуть отримувати премії та заохочення, які директор може впровадити у якості винагороди за високу результативність праці. Директору буде важко добитися високого рівня результативності, якщо він матиме лише обмежені можливості приймати на роботу та звільняти працівників, або ж не матиме таких можливостей взагалі.

Це особливо актуально у контексті децентралізації та з огляду на необхідність оптимізувати мережу ПТНЗ, оскільки ефективна система управління кадрами дасть регіонам можливість обирати таку людину, яка, на їхню думку, буде здатною виконати поставлені ними завдання. Керівники закладів професійної освіти повинні також мати можливість приймати важкі рішення щодо ролі навчального закладу, навчальних курсів, що ним пропонуватимуться, та педпрацівників, яких вони бажають утримувати на роботі.

Застаріла система, у якій уряд призначає педпрацівників, а педпрацівники обирають собі директора, з цієї точки зору є поганим рішенням, яке не підходить для нинішніх завдань в рамках децентралізації та реформи професійної освіти.

Було б корисно розглянути відносні переваги двох наведених далі підходів до призначення педпрацівників та керівників навчальних закладів з точки зору їхньої ефективності у наданні регіону потрібного ступеню контролю для досягнення його політичних цілей.

- регіональна влада призначає усіх педпрацівників, а ті обирають директора;
- регіональна влада обирає директора, а директор обирає педпрацівників.

Звичайно, можуть існувати й інші альтернативи, і можна було б обговорити набагато більше деталей, але метою цих прикладів є задати напрямок дискусії щодо того, яким чином система управління кадровими ресурсами може найкращим чином працювати на користь суспільного блага. У даній ситуації ми можемо поставити запитання, який підхід найкраще слугуватиме цілям втілення змін, що вимагатимуться у процесі децентралізації, сприятиме узгодженню послуг професійної освіти з потребами регіону, та допомагатиме регіону у процесі оптимізації мережі навчальних закладів.

Згідно з коментарями учасників фокус-груп, ключовим фактором, що обмежує автономію ПТНЗ, є складні бюрократичні та юридичні процедури звільнення педагогічних працівників. Укомплектованість обласних департаментів освіти визначається *штатними розписами*. Ці розписи визначають кількість працівників, які можуть працювати у кожному навчальному закладі, виходячи з певних параметрів, таких як кількість учнів, кількість груп, площа будівель та земельної ділянки закладу. Це обмежує можливу кількість працівників і здатність департаментів здійснювати моніторинг та управління системою ПТО на своїй території. Ситуація ще більше загострилася з

передачею деяких ПТНЗ з відання області в управління містам обласного значення. Це ще більше обмежує здатність обласних департаментів професійної освіти здійснювати управління системою, зокрема відстежувати якість послуг професійної освіти.

Підбір кадрів на будь-які вакантні посади – обов'язок директора. Директор може взяти на роботу менше працівників, ніж дозволяє штатний розпис. Брати на роботу меншу кількість працівників, ніж дозволяється – звичайна практика, що застосовується для підвищення заробітної платні, яка у секторі ПТО в будь-якому випадку залишається низькою у порівнянні з вищою освітою. Це стає можливим завдяки тому, що зарплату, передбачену для вакантних посад, можна використовувати для підвищення платні наявних працівників. За розподіл цих невикористаних зарплат відповідає директор, який може використати їх для заохочення деяких вчителів або майстрів.

Директори ПТНЗ не можуть самостійно призначати своїх заступників та головних бухгалтерів, які приймаються на роботу за згодою департаменту освіти і науки. В будь-якому разі, вони можуть приймати на роботу не більше працівників, ніж визначено штатним розписом. Будь-яке відхилення вважається порушенням бюджетної дисципліни. Таким чином, штатний розпис обмежує дії як директора закладу, так і обласного департаменту освіти.

За задумом, ці правила повинні були захистити інтереси навчальних закладів, ускладнивши скорочення кількості працівників їх власниками. Також вони повинні були захистити інтереси власників ПТНЗ від надмірних вимог директорів, які могли вимагати збільшення кількості працівників для свого закладу. Насправді ж, ці правила ставлять навчальні заклади у складне становище і призводять до погіршення якості освітніх послуг. Якщо у закладі навчається велика кількість сиріт або соціально вразливих учнів, згідно з законом заклад зобов'язаний залучити додатковий персонал, щоб забезпечити належний рівень піклування для таких учнів. Якщо ж заклад з цією метою наймає додаткових працівників і перевищує встановлений штатним розписом ліміт, це вважається порушенням бюджетної дисципліни, і директора покарають.

Ця система вже стала занадто негнучкою та такою, що не відповідає потребам учнів та потребам економіки, яка сьогодні повинна розвиватися на основі інновацій, підприємливості та активізації торгівлі з ЄС.

Процедури звільнення працівників ПТНЗ надзвичайно складні, і у проекті нового закону «Про професійну освіту» не передбачено їх спрощення. Законодавство не визначає чітких підстав для звільнення. Крім того, усі звільнені вчителі оскаржують своє звільнення. У більшості випадків вони звертаються до трудових судів, які регулярно відновлюють їх на роботі. Це зменшує бажання директорів ПТНЗ карати поганих педпрацівників та негативно впливає на дисципліну та мотивацію останніх. Насправді, директори ПТНЗ взагалі не бажають звільняти навіть поганих вчителів, тому що через низьку заробітну плату дуже важко знайти їм заміну.

Професійно-технічні навчальні заклади відчувають гостру нестачу майстрів виробничого навчання. Частково це спричинено низькою заробітною платою та тим фактом, що фахівці, що володіють необхідними вміннями, можуть легко знайти краще оплачувану роботу. З іншого боку, причиною цьому також є невпевненість у майбутньому цих навчальних закладів. Вчителям та майстрам виробничого навчання доводиться працювати, місяцями не отримуючи заробітної платні, та переживаючи, що засновники можуть прийняти рішення закрити заклад.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Передача деяких ПТНЗ у відання міст обласного значення не проходить гладко, і вона ще більше обмежила здатність обласних департаментів здійснювати управління територіальною системою ПТО, а особливо проводити моніторинг якості освіти. В рамках децентралізації ПТО в

Україні було б корисно поступово збільшувати «регіональний компонент» мережі ПТНЗ з сьогоднішніх 20–30 % до 40–50 %.

- ☞ Стаття 16 нового закону «Про професійну освіту» дозволяє обласним державним адміністраціям бути засновниками закладів професійної освіти. Міські державні адміністрації також мають таке право. Таке положення може спричинити плутанину – як на папері, так і на практиці. Тому, проект закону «Про професійну освіту» повинен містити текст, який роз'яснюватиме визначення регіонального компонента, а також рекомендації щодо обов'язкового звітування за регіональним компонентом.
- ☞ Децентралізація системи ПТО не буде успішною без чіткої підзвітності директорів навчальних закладів. Директорів необхідно наділити ширшими повноваженнями та свободами з різних питань, у тому числі стосовно рівнів академічних стипендій. Новий закон повинен визнавати повноваження директора закладу професійної освіти у розрізі його взаємодії з різними комісіями та комітетами, які сьогодні діють у ПТНЗ.
- ☞ Соціальну функцію ПТНЗ потрібно обмежити та роз'яснити. Директор не може бути опікуном для окремих груп учнів. Гуртожитки повинні надаватися окремо від навчального закладу. Учні, що проживають у гуртожитках, не можна обмежувати у виборі навчального закладу заради соціальної інтеграції. Вони повинні мати можливість вільно обирати будь-який тип закладу згідно зі своїми особистими уподобаннями та здібностями. Вони повинні мати можливість вільно обирати між загальноосвітніми академічними закладами освіти, спортивними, художніми закладами, закладами з поглибленим вивченням окремих предметів, закладами, у яких навчання здійснюється двома мовами, та будь-якими іншими в залежності від їхнього вибору.
- ☞ Через плани щодо децентралізації, Міністерство освіти і науки України з 2015 року не втручалось у процес призначення директорів та лише ухвалює кандидатури, що пропонуються областю. Це яскравий приклад ситуації, коли практика випереджає політику. Але все ж таки децентралізація вимагає, щоб директори навчальних закладів обиралися за дуже чіткою, передбаченою законодавством процедурою із залученням регіональних комісій.
- ☞ Штатний розпис став перешкодою для прогресу. Його потрібно скасувати та замінити новим гнучким механізмом, який дасть директору повноваження наймати та звільняти працівників згідно з трудовим законодавством, а також контролювати роботу педагогічних працівників, встановлювати їхню зарплату та посилювати принцип підзвітності, змушуючи вчителів краще реагувати на потреби громади.
- ☞ Існує два основних шляхи подолати нестачу майстрів виробничого навчання у професійній освіті. Серед практичних кроків можна назвати:
 - призначення додаткової роботи, для виконання якої потрібні майстри виробничого навчання;
 - підвищення заробітної платні працівників, що виконують такі завдання, за необхідності за рахунок незаповнених посад;
 - підготовка майбутніх майстрів з числа учнів навчального закладу.

Останній спосіб доволі поширений в Україні – чимало навчальних закладів приймають на роботу своїх колишніх учнів. У зв'язку з вищезазначеним, в Україні існує невідкладна необхідність запустити загальний план неперервної освіти педпрацівників професійної освіти і навчання з метою підвищення кваліфікації майстрів, а також умінь та компетентностей працівників, у якості термінового засобу для підтримки процесу покращення якості послуг професійної освіти.

4.2. Дилеми фінансування закладів професійної освіти в Україні

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Передача відповідальності за фінансування ПТНЗ, що розташовані в містах обласного значення, з обласних бюджетів до бюджетів відповідних міст не призвела до більш цілісного підходу до професійної освіти та підготовки робітничих кадрів, який сприяв би економічному зростанню та покращенню конкурентоспроможності.

Багато міст обласного значення не мають у своїх бюджетах достатніх коштів для того, щоб забезпечити належне фінансування місцевих ПТНЗ. Вони розраховують на виділення додаткових коштів з державного бюджету, що робить їх залежними від фінансових рішень, що приймаються на центральному рівні.

Нинішня ситуація, за якої деякі ПТНЗ підпорядковані та фінансуються областями, а інші – містами обласного значення, створює труднощі для формування регіонального замовлення. Процедура не визначено у новому законі «Про професійну освіту», і розподіл відповідальності за різні етапи формування регіонального замовлення не є чітким. Зокрема, незрозуміло, чи повинні навчальні та фінансові плани ПТНЗ, розташованих у містах обласного значення, включатися до регіонального замовлення, що формується обласним департаментом освіти. Оскільки джерелом фінансування таких закладів є міські бюджети, вони не включаються у регіональне замовлення, яке, відповідно, охоплює лише ті заклади, що підпорядковуються обласному департаменту освіти.

Щоб допомогти системі впоратися з фінансовими труднощами, Міністерство фінансів впровадило *«стабілізаційну дотацію»*, перший транш якої відбувся в березні 2016 року. Кошти була надані регіонам, які утримали частину для фінансування ПТНЗ, підпорядкованих області, а решту перенаправили до бюджетів міст обласного значення. Ця складна процедура розподілу не базувалася на жодних формулах чи інших об'єктивних критеріях. Внаслідок цього, підпорядковані області ПТНЗ отримало достатньо коштів для виплати заробітної платні лише на кілька місяців наперед, та потім довелося повторно звертатися до центральних органів з проханням виділити додаткові кошти.

Ця ситуація призвела до прямого порушення конституційних прав, які гарантують громадянам України доступ до повної середньої освіти, незалежно від типу навчального закладу, який вони обирають, включаючи ПТНЗ. Модель фінансування, що була прийнята у 2016 році, створила дуже серйозну ситуацію для працівників закладів професійно-технічної освіти, багато хто з яких отримував зарплатню із затримками. За підрахунками, внаслідок цих обставин, систему професійно-технічної освіти залишило близько 15% майстрів виробничого навчання.

Становище різниться в залежності від регіону. Найкраща ситуація в Києві, який має власну законодавчу базу та виступає одночасно як область та місто обласного значення. Завдяки цьому Київ не зачепили проблеми, пов'язані з новою схемою фінансування. Завдяки пілотному проекту фіскальної децентралізації у деяких регіонах містам вдалося забезпечити фінансування ПТНЗ зі своїх бюджетів. В інших містах, особливо у містах обласного значення, що не є обласними центрами, ситуація дуже складна.

Нинішній метод фінансування професійно-технічних навчальних закладів не враховує потреб місцевого ринку праці, а чинне законодавство не дає навчальним закладам фінансової автономії. Більше того, проект закону «Про професійну освіту» також її не передбачає. Спільнота ПТО приймає таку ситуацію, і директори навчальних закладів не надто бажають брати на себе додаткові завдання. Одна з небагатьох сфер, у якій директор ПТНЗ має автономію, це надання платних

освітніх послуг. Але навіть у цій сфері існують суворі норми, якими регулюються ціни, які ПТНЗ може встановлювати для своїх послуг.

Система державного казначейства створила багато проблем для ПТНЗ, ускладнюючи звичайну рутинну діяльність закладів, підриваючи довіру вчителів, майстрів та їхніх сімей. Ця система не слугує інтересам регіонів, місцевих навчальних закладів та громад. Найгостріше ці труднощі відчуваються при використанні коштів спеціальних фондів, тобто коштів, що надходять не з державних джерел. Вони складаються з доходів, що їх отримують навчальні заклади за надання послуг, а також благодійних внесків. ПТНЗ стикаються з численними проблемами, намагаючись витратити ці кошти. Ці труднощі фактично роблять такі кошти недоступними для директорів закладів.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Система державного замовлення вже не працює. Передача відповідальності за фінансування ПТНЗ містам обласного значення та обласним адміністраціям призвела до появи неузгоджених паралельних процесів, у тому числі до «змішаних» замовлень, що представляють інтереси як регіонів, так і міст, попри відсутність методичних рекомендацій щодо їх формування та застосування. Наявних в обласних бюджетах коштів ледь вистачає на покриття зарплатні та сплати комунальних послуг ПТНЗ, і їх не вистачає на забезпечення належного функціонування системи ПТО. Неефективні процедури фактично роблять недосяжними й інші наявні кошти. Існує нагальна потреба забезпечити достатнє фінансування, мобілізавши для цього усі можливі ресурси, у тому числі внески від суб'єктів приватного сектору.

Передача відповідальності за фінансування закладів професійно-технічної освіти містам обласного значення не була добрим рішенням як для самих закладів, так і для усієї системи ПТО. Найкраще було б скасувати це рішення і повернути функцію фінансування на регіональний рівень. Якщо ж скасувати неможливо, необхідно негайно зайнятися вирішенням проблем, що виникли внаслідок цього рішення.

- ☛ Система академічних стипендій також потребує реформування. Застосування результатів орієнтованих критеріїв для призначення стипендій могло б покращити результати навчання учнів та зменшити значне фінансове навантаження теперішнього механізму стипендій на систему професійної освіти.
- ☛ Бюджети ПТНЗ утримуються казначейською системою, якою завідує Міністерство фінансів. Це стосується як коштів загального фонду, так спеціального фонду, який наповнюється за рахунок пожертв та доходів від продажу послуг споживачам. Внаслідок такої системи, до цих коштів часто важко отримати доступ. Заклади професійної освіти повинні мати окремий рахунок у комерційному банку, принаймні для коштів спеціального фонду. Новий закон «Про професійну освіту» повинен надати навчальним закладам автономію у питаннях відкриття, управління та закриття банківських рахунків. Звичайно, ПТНЗ та директори повинні звітувати про використання цих коштів. Підзвітність легко забезпечити, а свобода відкриття та використання банківських рахунків – звичайна практика у багатьох країнах світу, яка вважається необхідною для ефективних відносин з партнерами, реалізації спільних проектів з іншими навчальними закладами та нових ініціатив, таких як державно-приватне партнерство.
- ☛ ПТНЗ мають певний ступінь автономії у питаннях залучення коштів, але обмежені у можливостях їх використання. Вони повинні бути автономними у питаннях придбання товарів та послуг за рахунок своїх спеціальних фондів, що допоможе навчальним закладам згладжувати недостачу фінансування з обласного бюджету. Обмеження повинні стосуватися лише

закупівель, що здійснюються за рахунок коштів, отриманих від центральної влади. Необхідно усіляко заохочувати навчальні заклади до ведення діяльності, що приносить дохід.

- ☛ Кошти, які ПТНЗ отримують з центральних бюджетів не передбачають витрат на модернізацію навчальних планів відповідно до потреб виробництва, закупівлі та обслуговування нового обладнання або підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Перегляд механізмів формульного фінансування міг би допомогти враховувати ці кошти, і такий перегляд є невідкладною необхідністю.
- ☛ Обласні адміністрації та інші органи місцевого самоврядування могли б взяти участь у пілотних проектах, що продемонструють, у який спосіб вони змогли б більш повно відігравати роль у сфері управління системою професійної освіти. В областях, у яких вже передбачаються програми «смарт-регіон», цього можна було б досягти, врахувавши аспект професійної освіти або освіти взагалі при розробці планів економічного зростання регіонів та міст та дорожніх карт для їх втілення.

Один з можливих підходів полягає у запуску формального структурованого діалогу, який базуватиметься на нещодавно розроблених стратегіях регіонального зростання таким чином, щоб освітяни могли зрозуміти потреби регіону щодо економічного зростання та розвитку, інновацій, досліджень та технологій, та відповідно визначити потреби в освіті і навчанні, та нових уміннях, які виникнуть внаслідок цього. У такий спосіб, тобто у контексті стратегій регіонального розвитку й економічного зростання буде простіше пояснити інші питання, такі як, наприклад, нові типи кваліфікацій, нове обладнання та освітні ресурси.

4.3. Посилення автономії закладів професійної освіти в Україні: чи настав час?

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Професійно-технічні навчальні заклади в Україні мають певний ступінь автономії. Вони є юридичними особами та впроваджують власну політику забезпечення зайнятості. Законопроект «Про професійну освіту» передбачає ще більший ступінь автономії закладів. В принципі, це означає незалежність, самодостатність та відповідальність за прийняття рішень, що стосуються, серед іншого, розвитку академічної свободи, розроблення змісту освіти та організації навчального процесу, управління внутрішніми справами та економічною діяльністю, а також підбором та прийняттям на роботу кадрів.

Однак, як засвідчили учасники фокус-груп, насправді ситуація виглядає цілком інакше. Бюджетна позиція ПТНЗ дуже слабка, навіть щодо їх власних доходів. Навчальні заклади не можуть приймати рішення щодо кількості працівників, а приймання на роботу або звільнення вчителів та майстрів виробничого навчання є надзвичайною складною процедурою. Керівні повноваження директорів ПТНЗ також дуже слабкі. В усіх питаннях на їх рішення впливає точка зору членів численних комісій, які діють у навчальних закладах, що розмиває особисту відповідальність та лідерство.

Дивовижно, що директори ПТНЗ, яких опитували в рамках проведення фокус-груп, не вимагали збільшення своїх повноважень чи відповідальності. На їхню думку, нинішні завдання директорів вже є досить складними та забирають багато часу. Аналогічним чином, представники обласних департаментів освіти, хоча і наголошували на недостатній автономії ПТНЗ, не пропонували значного її посилення. В цілому, рішення щодо надання реальної автономії закладам професійної освіти, яка дозволила б покращити якість послуг та забезпечити їх відповідність потребам

соціально-економічного та промислового розвитку регіонів України, стримують кілька чинників, серед яких:

- з'ясування питань щодо системи управління закладами професійної освіти в цілому;
- з'ясування процесу реформування та раціоналізації мережі ПТНЗ;
- рішення ситуації з передачею права власності на майнові комплекси та земельні ділянки ПТНЗ;
- рішення проблем, пов'язаних з фінансуванням ПТНЗ та доступом до наявних коштів;
- реформування системи державного та регіонального замовлення;
- розподіл між областю, містом та навчальним закладом функцій та повноважень щодо фінансування навчальних закладів та здійснення ними витрат, призначення директорів та управління кадрами.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☞ Нинішні обставини не є сприятливими для істотної децентралізації сектору ПТО до рівня окремих навчальних закладів. Найбільш доцільним підходом видається децентралізація на рівень регіону, що відбуватиметься навколо *регіональних мереж закладів професійної освіти*.
- ☞ Необхідно посилити позицію директорів ПТНЗ. Було б корисно обмежити кількість комісій та наділити директорів конкретними виключними повноваженнями та компетенцією для реалізації цих повноважень, серед яких повинні бути повноваження наймати та звільняти працівників закладу. Однак, ключові бюджетні та інституційні рішення не слід віддавати окремим ПТНЗ.
- ☞ Професійно-технічним навчальним закладам можна запропонувати запровадити практику самооцінювання на основі формулювання об'єктивних критеріїв результативності, що піддаються вимірюванню. Введення моніторингу результативності закладів професійної освіти на основі оцінювання педпрацівників та результатів навчання учнів є важливим кроком для розвитку культури підзвітності. Це можна було б найкращим чином зробити в рамках більш широкого заходу із розроблення Національної системи забезпечення якості.
- ☞ Рішення щодо заміни державного або регіонального замовлення повинні прийматися у контексті більш широкого обговорення загальної системи фінансування закладів професійної освіти. Нова система багатоканального фінансування базуватиметься на алгоритмічній формулі, сучасних методах передбачення потреб ринку праці та процесі забезпечення відповідності потребами регіону, виходячи з його стратегії розвитку та економічного зростання. Припускаючи, що багато ключових рішень залишаться в руках обласних департаментів освіти, вимальовуються кілька загальних можливостей, що можуть стати альтернативною державному замовленню як механізму визначення кількості учнів та педпрацівників. Ці можливості варіюються від «ринково-орієнтованих» до більш «адміністративних». Серед них:
 - Конкуренція між закладами професійної освіти за учнів. За такої системи кожний навчальний заклад відкриває стільки нових груп для конкретних професій, скільки вважатиме за потрібне для приваблення потенційних учнів, та враховуючи можливості закладу забезпечити навчання силами своїх працівників з урахуванням наявних ресурсів. Кожний заклад активно заохочує до вступу випускників дев'ятих класів загальноосвітніх шкіл. Коли формується повна група, вона приймається на навчання і засновник бере на себе зобов'язання щодо фінансування вартості усього курсу навчання цієї групи. Якщо повну групу не сформовано, необхідно передбачити процедуру або для донаповнення групи, або для формування нових груп за рахунок учнів, які схилялися до інших напрямів навчання, за якими не були сформовані групи.

- Конкуренція між закладами професійної освіти за призначені групи. За такої системи обласний департамент освіти на основі своєї оцінки майбутніх потреб ринку праці у регіоні та у співпраці з об'єднанням роботодавців, а також місцевою радою професійної освіти оголошує, яку кількість навчальних груп з конкретних професій він готовий профінансувати протягом найближчих років. Зацікавлені заклади професійної освіти подають до обласного департаменту освіти свої пропозиції, у яких зазначають, навчання яких із запропонованих груп вони здатні здійснити та за якою ціною. Після цього обласний департамент освіти визначає, якому із закладів-кандидатів віддати доручення на формування групи. Тоді кожний навчальний заклад рекламує курс та приваблює учнів за схемою, аналогічною до описаної у попередньому прикладі.
- Кількість учнів визначається засновником. За такої системи обласний департамент освіти, на основі свого власного аналізу потреби ринку праці, а також наявного обладнання та педагогічних працівників у підпорядкованих йому закладах професійної освіти, визначає, які групи можна сформувати у кожному із закладів регіону. Це робиться у співпраці з регіональною радою професійної освіти та директорами закладів. Якщо набір проходить успішно, групи формуються і забезпечуються фінансуванням на весь курс навчання. У випадках, якщо набір не був успішним, обласний департамент освіти намагається сформувати групи за допомогою абітурієнтів, що вступають на цю ж професію до інших навчальних закладів регіону, і направляє їх до закладу, який володіє найкращими можливостями для забезпечення навчання такої групи.

4.4. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків

Цікавий приклад кращої міжнародної практики фінансування професійної освіти пропонує Франція. Кошти надходять з центрального державного бюджету, регіональних бюджетів та внесків усіх приватних підприємств, що розраховуються як певний відсоток від їхнього фонду заробітної плати. Навчання працівників у приватному секторі фінансується безпосередньо зацікавленими підприємствами. Щороку одна третина працівників у Франції проходять певну форму навчання на виробництві.

Формульне фінансування часто застосовується як складова багатоканальної системи фінансування, паралельно з платою за навчання та договорами про результати діяльності. Формули та їхня роль у формуванні загального бюджету дуже сильно різняться між собою. Серед корисних зразків можна назвати Велику Британію, яка сьогодні переходить на застосування формули державного фінансування, метою якої є забезпечити рівний доступ до освіти для усіх громадян.

В Нідерландах застосовується система цільової грошової субсидії, яка надає навчальним закладам істотний рівень свободи щодо використання цих ресурсів. Додаткове фінансування можна отримати, підвищуючи свою результативність, наприклад, виконуючи національні цільові показники щодо кількості учнів, що повністю завершують навчальні програми. Подібний підхід застосовується у Данії.

Існує багато зразків доброї практики щодо підготовки педагогічних кадрів. ЄФО виявив приклади таких практик у введенні нових програм та методів викладання в Албанії, Болгарії та Боснії-Герцеговині. Хорватія вирізняється своїм підходом до формування креативного мислення, Сербія – використанням інноваційних фондів, а Румунія - тим способом, у який професійна освіта і навчання допомогли поживавити туристичну індустрію.

Чимало цікавих прикладів доброї практики у царині управління навчальними закладами можна знайти у Швейцарії. У цій країні застосовується двоїстий підхід, за якого дві третини швейцарської

молоді здобувають якийсь вид професійної освіти, а 85 % з цих двох третин отримують до чотирьох років досвіду реальної роботи до завершення навчання. Що стосується багатоканального фінансування, система професійної освіти і навчання Швейцарії фінансується Конфедерацією, регіонами (кантонами) та професійними асоціаціями соціальних партнерів. Нагляд з розробленням навчальних планів здійснюється на регіональному рівні.

Україна також має достойні зразки кращої практики у сфері розроблення нових програм. Серед цих зразків можна назвати навчання дорослого населення, використання ваучерів для підтримки «конкурентної спроможності громадян на ринку праці», визнання результатів неформального навчання, що здійснюється на засадах співпраці між центрами зайнятості, ПТНЗ та роботодавцями.

5. Державно-приватне партнерство у сфері професійної освіти в Україні

Державно-приватне партнерство (ДПП) можна визначати по-різному, оскільки його реалізація великою мірою залежить від культурного тла країни у сфері державного управління, адміністративного устрою держави та зрілості ринкової економіки.

Виходячи з міжнародного досвіду застосування ДПП у професійній освіті і навчанні, таке партнерство можна розуміти як механізм для узгодження дій та поділу відповідальності між державними та приватними зацікавленими сторонами професійної освіти, що застосовується для формулювання, розроблення, фінансування, управління та підтримки проекту, що знаходиться у сфері спільних інтересів. Такий проект може набувати форми заходів з розроблення стратегій або програм для їх впровадження, та може містити цілу низку включених у нього тем, таких як дослідження, інновації, професійна та вища освіта, а також підприємливість, інвестиції у розвиток бізнесу.

Концепція ДПП виходить за межі професійної освіти і навчання і може стосуватися широкого кола потреб приватного сектору. У загальному сенсі партнерство можна замислити з використанням принципу багаторівневого управління із залученням суб'єктів, що представляють різні рівні урядової ієрархії. Це може допомогти покращити комунікацію, подолати ізольованість та досягти доброго балансу між політичними, економічними та соціальними інтересами. Перехідні економіки та, зокрема, країни, що розвиваються, повинні створити нові сприятливі середовища, які допомагатимуть збільшувати конкурентоспроможність бізнесу, забезпечуючи наявність необхідних для економічного зростання робітничих кадрів.

І хоча розвиток та застосування ДПП у професійній освіті є для України пріоритетним питанням, існує низка взаємопов'язаних аспектів, які впливатимуть на здатність країни використовувати цей принцип. ДПП в Україні повинно стати інструментом для покращення актуальності та привабливості професійної освіти, а також повинно вплинути на політику у цій сфері.

Хоча фінансова криза у секторі ПТО призвела до нагальної необхідності більш активної участі роботодавців у системі, нинішня законодавча база та фінансові механізми достатньою мірою не сприяють залученню як державних, так і приватних суб'єктів до розвитку системи ПТО за допомогою ДПП.

Багато чинників викликають занепокоєність суб'єктів приватного сектору:

- вплив процесу оптимізації на партнерство з окремими ПТНЗ;
- перетворення ПТНЗ на чотири типи закладів професійної освіти згідно з проектом закону «Про професійну освіту»;
- роль регіональних та місцевих органів в управлінні системою;
- характер автономії закладів професійної освіти; та
- застосування принципу підзвітності в українській системі закладів професійної освіти.

5.1 Наявні моделі та мотиви ДПП у сфері ПТО в Україні

Запропонований законопроект «Про професійну освіту» містить вісім явних згадок про державно-приватне партнерство. Стаття 4.2 підносить ДПП до рівня базової засади управління системою професійної освіти. Стаття 49 законопроекту повністю присвячена питанням ДПП та передбачає широкі можливості щодо його форм, діяльності та фінансування. У ній згадуються ще чотири законодавчих акти, які впливатимуть на формування цієї концепції в Україні: Конституція, Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Закон України «Про державно-приватне партнерство». Це залишає багато простору для тлумачень на усіх рівнях управління. Додають невизначеності

обмеження, які накладаються законодавством на діяльність державних установ, таких як заклади професійної освіти, обласні департаменти освіти та регіональні ради професійної освіти. Перші ніж масштабне впровадження ДПП стане дійсно економічно доцільним у системі професійної освіти в Україні, необхідно спростити цю ситуацію.

Отже, закладам професійної освіти та іншим установам належить встановлювати зв'язки з приватним сектором на основі формальних домовленостей, що називаються державно-приватним партнерством. Ці механізми можуть бути дуже гнучкими, що дозволить державним органам реалізовувати заходи, які вони не змогли б здійснити самотужки. Подобиці такого партнерства викладаються у контракті, який, серед іншого, описує заходи, які реалізовуватимуться партнерами, а також відповідні правила щодо управління та фінансування цих заходів.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

- Українські чиновники, експерти та практики вже мають чітку традицію та розуміння деяких принципів, що нагадують сучасне ДПП, що об'єднуються під назвою «соціальне партнерство». Як правило, воно організовується у формі «рад» або так званих *«виборних колективних органів»*. Нова концепція ДПП, що закладена у проекті закону «Про професійну освіту», оновлює, модернізує та розширює ці традиції відповідно до міжнародної практики.
- Через ряд причин, в Україні сьогодні існує дуже велика тіньова економіка. Такі роботодавці не зареєстровані офіційно і можуть мати труднощі з участю у ДПП. Ці тіньові компанії надають підтримку навчальним закладам і часто стають членами спонсорських рад. ПТНЗ співпрацюють з ними через бажання забезпечити можливості працевлаштування для своїх випускників.
- Нова проблема, що виникає у контексті децентралізації, пов'язана зі створенням нових адміністративних одиниць – об'єднаних територіальних громад. Вони не бачать своєї ролі у формуванні ринку праці і поки що не виявили інтересу щодо співпраці з постачальниками послуг професійної освіти. Це особливо сильно відчувають на собі сільськогосподарські ПТНЗ, які традиційно співпрацювали з районами. Можуть знадобитися певні заходи для поглиблення співпраці між ПТНЗ сільськогосподарського профілю та об'єднаними громадами, які в принципі повинні бути зацікавлені у розвитку аграрного і харчового сектору.
- Одним з результатів соціального партнерства в Україні було створення *навчально-практичних центрів* на базі ПТНЗ. Ці центри обладнуються підприємствами, які вважають себе можливими роботодавцями майбутніх випускників відповідних закладів. Вони дають навчальному закладу можливість здійснювати практичне навчання з використанням сучасних технологій та виробничих процесів, що застосовуються відповідною компанією. Ці центри створюються на основі договорів, що укладаються з Міністерством освіти. На сьогодні у країні понад 90 таких центрів. Навчання у таких центрах може проходити будь-хто, навіть особи, що не є учнями цього навчального закладу. Таке навчання платне і найчастіше оплачується роботодавцями слухачів. Учням ПТНЗ, на базі якого знаходиться центр, іноді пропонують безкоштовне навчання. Усі компанії, які займаються таким видом соціального партнерства – іноземні, у тому числі німецькі Henkel та Knauf, або польські, такі як Śnieżka.
- Інший вид ДПП, який вже існує у системі ПТО, базується на спонсорстві. Цей вид партнерства має не такий системний характер і не передбачає договорів державного рівня з Міністерством освіти. Конкретна форма такого партнерства відрізняється в залежності від регіону, навчального закладу та професії. Найчастіше спонсорство набуває форми постачання фізичних товарів або матеріалів для навчального закладу, наприклад, витратних матеріалів для виробництва або засобів для прибирання, а не грошових внесків. Такий підхід пов'язаний з тим, що офіційне використання коштів, які навчальний заклад отримує у формі благодійного внеску,

ускладнене, адже спочатку кошти переказуються до казначейства, і навчальному закладу доводиться подавати заявки для того, щоб використати ці кошти, коли це стає необхідним.

- З точки зору ПТНЗ, однією з найважливіших форм ДПП є допомога з організацією виробничої практики. Виробничу практику доволі важко організувати, адже не усі підприємства зацікавлені у тому, щоб приймати учнів. А якщо й приймають, то учням не завжди дають доступ до сучасних технологій. Деякі підприємства, робота яких пов'язана з новітніми технологіями у сфері дизайну і поліграфії, ІТ, деяких інших послуг, є замалими для організації виробничої практики та можуть виділяти місця лише для кількох учнів.
- У деяких випадках учні отримують платню під час проходження виробничої практики. За добру роботу вони можуть отримувати преміальні. Зазвичай, половина заробітку надходить навчальному закладу. Крім того, учні, що перевищують очікування, можуть отримувати премії. Підприємства також можуть допомагати навчальним закладам, надаючи їхнім учням послуги професійної орієнтації.
- З точки зору ПТНЗ, ефективність соціального партнерства переважно залежить від рівня економічної активності підприємства та законодавчої бази для партнерства. Обидва ці чинники негативно впливають на соціальне партнерство. В багатьох підприємств, особливо не тінювих, рівень економічної активності низький, а законодавство, яке повинно сприяти ДПП, наразі перебуває у процесі непростого переосмислення.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- 👉 В українській системі ПТО вже існує державно-приватне партнерство, яке набуває різних форм:
 - *спонсорська підтримка* окремих навчальних закладів з боку підприємств – зазвичай у вигляді внесків натурою;
 - інвестиції у навчально-практичні центри, зазвичай за допомогою державних програм;
 - організація стажувань для надання практичного досвіду та забезпечення виробничого навчання.

Перш ніж вживати будь-які кроки щодо подальшого розвитку ролі ДПП у системі ПТО, було б корисно проаналізувати наявні практики, визначивши проблеми, що потребують вирішення, з метою приведення принципів ДПП в Україні у відповідність до міжнародної практики.

Такий аналіз можна було б здійснити під керівництвом регіональних органів влади, що дало б можливість сприяти соціальному діалогу із залученням регіональної влади у сфері ПТО, ПТНЗ, підприємств та громадянського суспільства. Це могло б допомогти покращити розуміння ролі ДПП та вивчити наявні моделі взаємовигідної співпраці між підприємствами та ПТНЗ, що сприяло б доступу учнів системи професійної освіти до стажувань (виробничої практики) на підприємствах та допомогло б створити більш однорідну та ефективну систему учнівства в країні та її регіонах.

- 👉 Для того, щоб забезпечити більш повну участь та співпрацю соціальних партнерів у такій роботі, було б корисно надати їм лідерської ролі у деяких завданнях, таких як розроблення *рамкового плану дій* щодо покращення послуг професійної освіти за допомогою масштабного застосування практик ДПП.
- 👉 Нове законодавство повинно надавати великого значення використанню ДПП, поліпшенню доступності можливостей для проходження виробничої практики, активізації участі підприємств з неформального сектору економіки у системі професійної освіти. Актуальний міжнародний

досвід, який може допомогти у розробці цих тем, вже доступний і його можливо отримати від МОП, ЄФО, ЮНЕСКО та ПРООН.

- ☛ Соціальні партнери та професійні асоціації можуть відігравати активну роль у пропагуванні ДПП у контексті розвитку професійної освіти і навчання. Для того, щоб досягти у цьому успіху, їм потрібно розвивати власні можливості до ведення діалогу та відстоювання переваг ДПП. Вони повинні сформувати власне розуміння, яким чином ДПП може бути застосоване у їхньому секторі економіки. У цьому може допомогти визначення *компаній-провідників* у ключових галузях. Варто враховувати досвід галузевих рад з розвитку кваліфікацій, що працюють на рівні районів. Нарощуванню можливостей підприємств у цих питаннях може допомогти підтримка стратегічних ініціатив у сфері професійної освіти за участю цих зацікавлених сторін, метою яких буде досягнення кращого розуміння нових потреб у кваліфікованих кадрах та уміннях.
- ☛ Регіональна влада могла б спільно з соціальними партнерами визначити пріоритетні галузі, на які спиратиметься економічне зростання регіону. Результати такого аналізу відрізнятимуться від регіону до регіону. Вони забезпечать платформу для співпраці між регіоном та галузевими міністерствами, що призведе до вироблення чіткого розуміння необхідних шляхів розвитку тієї чи іншої галузі, спонукатиме до інвестицій з боку центрального уряду у наукові дослідження, спонукатиме до інвестування регіональної влади в інновації та розроблення нових навчальних програм. До таких заходів на підтримку ДПП могли б долучатись державні органи від Міністерства освіти і науки, Міністерства фінансів та галузевих міністерств з метою розроблення галузевих та регіональних стратегій економічного зростання, що підтримуватимуться дорожніми картами їх впровадження, мобілізацією необхідних коштів для реалізації визначених ініціатив. Подібні заходи можуть також передбачати певні законодавчі дії, спрямовані на ліквідацію перешкод для ДПП, що стимулюватимуть як приватний, так і державний сектор вкладати ресурси для досягнення спільних цілей.

5.2. Модернізація ДПП у сфері ПТО

Наради в рамках Туринського процесу 2016 року підтвердили, що попри деякі успішні приклади підтримки виробництвом ПТО на основі договірних відносин між ПТНЗ та підприємствами, роботодавці не бажають включати фінансові внески до числа здійснюваних ними заходів в рамках ДПП.

Після передачі фінансування ПТНЗ на місцевий рівень у 2016 році та з огляду на системні проблеми, що виникли внаслідок цього, було розпочато діалог щодо фінансової підтримки системи ПТО з численними соціальними партнерами, професійними організаціями та представниками громадянського суспільства ⁽¹⁶⁾.

Водночас, МОН рекомендував створити регіональні ради професійної освіти, серед завдань яких було б формування регіонального замовлення на підготовку кадрів згідно з загальним планом модернізації мереж професійно-технічної освіти, яка включала б у себе об'єднання ПТНЗ впродовж 2016-2018 років. Ці ради повинні стати консультативними та координаційними органами, що підтримуватимуть реалізацію державної політики у сфері професійної освіти на регіональному рівні.

⁽¹⁶⁾ До діалогу долучилися представники Асоціації міст України, Федерації роботодавців України, Федерації металургів України, Всеукраїнської асоціації лікарів, Партнерства у легкій промисловості України, Конфедерації будівельників України, Союзу хіміків України, Української асоціації логістики, Асоціації «Укрводоканалекологія», ТОВ «ДТЕК», ВГО «Металургпром», ДП «Укрпошта», НМЦ «Агроосвіта» та інші.

Створення регіональних рад професійної освіти є важливим етапом в рамках процесу децентралізації – на сьогодні вони вже існують у 22 регіонах. До складу регіональних рад входять представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців та їх організацій, профспілкових і професійних об'єднань, навчальних закладів та закладів професійної (професійно-технічної) освіти, органів батьківського самоврядування, а також міжнародні та вітчизняні експерти.

Для ефективної роботи цих рад необхідно розробити механізм, за допомогою якого вони взаємодіятимуть з роботодавцями, а також інструменти, використовуючи які вони зможуть забезпечувати виконання прийнятих ними рішень та здійснювати моніторинг такого виконання.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Традиція так званих «міжгалузевих рад професійно-технічної освіти», яка донедавна існувала в Україні, об'єднувала представників різних галузей економіки. Ці ради були створені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 7 квітня 1998 року. Був прийнятий статут, і багато таких рад було створено на національному та регіональному рівні для координації державної політики у сфері ПТО. Однак, їхній вплив був дуже обмеженим, і жодний державний орган не був зобов'язаний реагувати на рішення міжгалузевих рад. В результаті, ради були ліквідовані Постановою Кабінету Міністрів у 2013 році, через 15 років їх існування.

Нинішні ради ще слабкіші за колишні. Вони не мають нормативної бази, їхній тип, кількість та склад не врегульований законодавством. Через це, їх призначення, розмір та склад відрізняються в залежності від регіону. Ці ради згадуються під різними назвами: погоджувальна рада, галузева рада, рада професій, консультативна рада зі спеціальності, міжгалузева рада. Кількість учасників ради варіюється від 6 до 10, або від 15 до 20. Вони відіграють різні ролі – від формулювання змісту навчання до матеріальної підтримки ПТНЗ. Немає жодних стандартів щодо того, хто може бути їхніми членами, щодо їхньої професійної компетенції та того, що вони повинні собою являти.

На практиці, більшість з цих рад відносяться до одного з двох основних типів. Перший тип – ради, які переглядають та приймають рішення щодо того, кого навчати, та чому навчати. До їх складу часто входять представники підприємств середнього розміру. У багатьох випадках вони не включають директорів ПТНЗ, а кожний навчальний заклад може мати кілька рад. Другий тип – ради спонсорів, які приділяють основну увагу матеріально-технічному та фінансовому забезпеченню ПТНЗ. До їх складу, як правило, входять представники області, керівники підприємств, батьки та, звичайно, директор ПТНЗ.

Нещодавнім нововведенням в умовах децентралізації та реформи освіти стали так звані «ради стейкхолдерів», або ради професійної освіти. Проект закону «Про професійну освіту» про них не згадує, але містить положення про «раду стейкхолдерів» на національному рівні. Назву цієї ради було згодом змінено на «раду професійної освіти», що створило певну плутанину. Переглянутий закон «Про професійну освіту» повинен прояснити діяльність цих структур.

Нові ради активно створюються на регіональному рівні, принаймні частково через те, що їхня допомога потрібна при формуванні регіонального замовлення. Однак, на практиці ці ради є неефективними, і їхня роль у процесі формування регіонального замовлення є незначною. В Україні не здійснюється належний аналіз і прогнозування ринку праці, а підприємства не здатні передбачити власні потреби у кваліфікованих трудових ресурсах.

І хоча у кожному регіоні України можна знайти позитивні приклади ДПП, Туринський процес 2016 року засвідчив, що застосування державно-приватного партнерства у системі ПТО не є послідовним та систематичним. Це спричинено, в першу чергу, відсутністю законодавства, яке врегульовувало б

питання залучення соціальних партнерів. Це призвело до їх небажання інвестувати кошти у підготовку кадрів, або, принаймні, до стриманої позиції щодо цього. Кошти, які уся промисловість та бізнес вкладає у підготовку кваліфікованих робітничих кадрів, складає менше ніж 1,5 % ВВП України (Туринський процес 2016 року).

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- ☛ Фокус-групи підтвердили, що традиції використання рад в Україні пропонують добрий фундамент, на якому можна розвинути певні аспекти управління та фінансування системи професійної освіти. У зв'язку з цим, майбутньому розвитку ДПП сприятиме більш глибоке залучення регіональних рад професійної освіти. Вони є важливою частиною нової інституційної платформи управління системою професійної освіти у регіонах, а їхню роль у розвитку ДПП потрібно підсилити за допомогою нової законодавчої бази.

Точну місію, мандат, сферу відповідальності та функції рад професійної освіти можна було б більш детально розкрити у проекті закону «Про професійну освіту», зазначивши при цьому ролі і завдання залучених до них зацікавлених сторін. У законі можна було б більш конкретно описати роль підприємств, навчальних закладів та суб'єктів громадянського суспільства, що беруть участь у роботі регіональних рад професійної освіти. Такі роз'ясненні потрібні для того, щоб запустити політичний діалог, необхідний для розроблення та впровадження *стратегічних рамок діяльності ДПП у сфері професійної освіти в регіонах*. Для того, щоб мати можливість здійснювати нагляд та забезпечувати впровадження таких стратегічних рамок, регіональні ради професійної освіти повинні бути наділені управлінськими та координуючими обов'язками, які охоплюватимуть усі етапи розвитку ДПП – від пропагування та залучення партнерів, до укладання договорів. Навчання на основі договорів, яке практикується сьогодні на державному рівні, можна було б відтворити на регіональному рівні, якщо чітко розподілити необхідні для цього повноваження в рамках процесу децентралізації.

- ☛ Регіональні ради повинні стати координаційними *вузлами* такої діяльності, що можна було б реалізувати у тісній співпраці з обласними департаментами освіти та з іншими типами рад, що діють у регіоні. Ролі усіх таких рад можна було б роз'яснити, покращивши текст законопроекту. Вже зараз регіональні ради професійної освіти можуть розпочинати визначати принципи та практики ефективного управління, що стосуватимуться їхньої роботи:
 - Спільні правила, процедури та норми для координування зворотного зв'язку від зацікавлених сторін у дусі прозорості та підзвітності. Це повинно включати зворотній зв'язок від рад стейкхолдерів у закладах професійної освіти. Самої лише координації зворотного зв'язку може бути недостатньо. Може знадобитися надати підтримку радам стейкхолдерів в інші способи, допомагаючи їм структурувати процес обміркування, необхідний для надання зворотного зв'язку, наприклад, що стосується місцевого попиту на робітничі кадри та можливостей розвитку учнівства на базі підприємств регіону.
 - Ключове значення для очільників керівних рад матиме покращення комунікації та інструментарію для навчання, щоб підтримати визначення нових потреб у робітничих кадрах та уміннях та забезпечити відповідність підготовки кадрів динаміці ринку праці. Важливу роль у цьому процесі можуть відігравати регіональні методичні центри ПТО, не лише надаючи інформацію для прийняття рішень чиновниками, але і як *тренери та рушії розвитку потенціалу*. Роль цих центрів можна було б посилити, що повинно бути відображене у змінах до нового закону «Про професійну освіту». Потрібно, щоб регіональні ради професійної освіти розвивали методичні знання та здібності до використання *інструментів для розширення можливостей* щодо спрямування та координації обміркувань та прогнозування потреб ринку праці. Ці ролі можна було б підкреслити за допомогою змін

до проекту нового закону та підтримати пілотними ініціативами та проектами з розвитку потенціалу.

- Регіональні ради професійної освіти повинні відігравати більше ніж просто консультативну роль. Вони повинні активно розвивати мережі та ініціативи, необхідні для розвитку системи професійної освіти, допомагаючи забезпечити її відповідність потребам економіки регіону та досягати вищих рівнів результативності. З цієї точки зору, вони повинні бути реально спроможні сприяти розширенню можливостей та повноважень соціальних партнерів та громадянського суспільства, та забезпечувати їхнє залучення до формування і реалізації політики у сфері професійної освіти. Соціальні партнери, наприклад, могли б відігравати провідну роль у розробленні нових навчальних планів, профілів професій, норм щодо підготовки та умов роботи учнів або учасників виробничого навчання. Вони також могли б брати участь в оцінюванні результатів навчання або в управлінні процесами забезпечення якості. Для здійснення таких функцій можуть знадобитися заходи з розвитку їхніх спроможностей. Було б добре, якби регіональні ради професійної освіти могли відігравати у цьому сенсі активну й ініціативну роль, забезпечуючи врахування цих питань при формуванні бюджету системи професійної освіти у регіоні та мобілізацію належних ресурсів для досягнення збалансованого розвитку системи надання послуг професійної освіти в цілому.

☞ Створення навчально-практичних центрів, що облаштовуються підприємствами та управляються ПТНЗ – це важливий та успішний елемент ДПП у цій сфері. Він базується на державних програмах, що підписуються та регулюються МОН. Процес децентралізації ПТО повинен передбачати безперешкодне безперервне функціонування цих програм. Успіх цих ініціатив демонструє доцільність розвитку центрів передового досвіду професійної освіти не лише як складових оптимізації регіональних мереж ПТНЗ, але і як наступний етап у застосуванні міжнародної практики у сфері ДПП. У багатьох країнах центри передового досвіду професійної освіти створюють відмінні можливості для співпраці між системою професійної освіти і навчання та виробництвом, особливо що стосується формування умінь більш високого рівня, або підвищеного рівня послуг первинної та неперервної професійної освіти і навчання, а також слугують зразками ДПП, що ефективно знаходять баланс між галузевими та регіональними інтересами.

☞ На національному рівні існує ціла низка очевидних можливостей для короткострокових ініціатив, які можуть підтримати подальший розвиток ДПП на усіх рівнях в Україні протягом 2017–2018 рр.:

- Відтворювати наявні приклади формалізованої співпраці з міжнародними виробниками з метою створення навчально-практичних центрів під егідою МОН. Робити це в інших стратегічно важливих галузях української економіки. У нинішньому контексті, ключовими партнерами в ініціативах, метою яких є сприяння наповненню політики у сфері професійної освіти, є міжнародні компанії. Було б корисно поширювати цю практику якомога ширше, систематично залучаючи іноземні підприємства в усіх можливих секторах економіки. Для того, щоб залучити до такої співпраці місцеві компанії знадобиться більше часу, але у цьому може допомогти приклад іноземних інвесторів та той вплив, який вони можуть мати на розвиток відповідної законодавчої бази.
- Після цього можна було б за участі МОН, навчальних центрів та відповідних партнерів ініціювати розроблення *методичних рекомендацій* щодо вдосконалення управління та фінансування системи професійної освіти з метою створення більш ефективних систем учнівства. Цей процес може призвести до появи пропозицій щодо створення законодавчої бази для системи учнівства в Україні.

- Такі ініціативи створюють добру основу для просування соціальними партнерами соціального діалогу у сфері професійної освіти на національному рівні. Цим можна було б скористатись для надання узгодженого зворотного зв'язку щодо подальшого вдосконалення законопроекту «Про професійну освіту», зокрема, що стосується подальшого розвитку ДПП у контексті децентралізації. До цього діалогу було б важливо залучити Міністерство соціальної політики, оскільки воно опікується діяльністю Державної служби зайнятості. Такі заходи сприяють формуванню довіри та можуть підготувати основу для більш усебічного міжвідомчого діалогу щодо розвитку системи професійної освіти в Україні.
- Враховуючи нинішнє становище у системі професійної освіти в Україні, було б корисно розробити плани з впровадження деяких елементів дуальної системи. Цю роботу можна було б вести за правилами тристороннього діалогу за підтримки європейських соціальних партнерів та інших міжнародних організацій, включаючи ЄФО. У цьому процесі може допомогти залучення регіональних та місцевих зацікавлених сторін професійної освіти, а також національних та галузевих органів з метою донесення важливості ДПП для управління та фінансування професійною освітою, а також потреби у запровадженні відповідним законодавством системи, що підтримуватиме делегування повноважень на різні рівні управління.
- МОН могло б застосувати аналогічний підхід на регіональному та місцевому рівнях, запустивши діалог на тему фіскальної політики як частини із серії механізмів розподілу витрат, у тому числі використання національних навчальних фондів, фондів регіонального та галузевого розвитку та навчальних субсидій для вдосконалення управління та фінансування розвитку системи професійної освіти в Україні. На певному етапі, коли почнуть викристалізовуватися ідеї, до цього діалогу потрібно буде долучити Міністерство фінансів та соціальних партнерів, зокрема, роботодавців, Міністерство соціальної політики, засновників закладів професійної освіти та профільні міністерства, що мають зацікавленість у системі професійної освіти.
- Розроблення нового закону «Про професійну освіту» та пов'язані з цим консультації дали необхідний *поштовх* для започаткування діалогу та дискусій з широкого кола важливих питань та механізмів, пов'язаних з професійною освітою. Необхідно і надалі підтримувати цей процес. Існує серйозна потреба, аби роботодавці вживали заходів для посилення, покращення та активізації співпраці з ПТНЗ, зокрема на регіональному та місцевому рівнях. Варіанти такої співпраці необхідно явно зазначити у вдосконаленій версії законопроекту «Про професійну освіту».

☞ У середньо- та довгостроковій перспективі, протягом 2018–2020 років і надалі усі ці заходи можуть призвести до широкого прийняття в Україні ефективних моделей ДПП у сфері професійної освіти. Однак, як і у випадку з багатьма іншими варіантами рішень, що представлені у цій Зеленій книзі, це потребуватиме допомоги міжнародних донорів.

Такі ініціативи за підтримки донорів повинні будуватися на міцній законодавчій базі національного та регіонального рівнів, а також підкріплюватися засобами фінансової мотивації, які знизять бар'єри, що перешкоджають співпраці з приватним сектором, та заохочуватимуть його, зокрема, до здійснення фінансових внесків у систему професійної освіти, які можна буде з користю застосувати на рівні окремих навчальних закладів. Суб'єкти приватного сектору долучатимуться до цієї роботи у власному темпі та у свій час. Найпершими можна буде долучити, напевно, міжнародні компанії, потім – великі підприємства національного значення, а потім і малі підприємства та підприємства з тіньової економіки. Співпраця з роботодавцями у питаннях надання послуг професійної освіти дає можливість розвинути нові типи стосунків

також у сфері вищої освіти, наукових досліджень та інновацій. Це основа екосистеми регіональних промислових центрів (кластерів).

Україна вже здійснила кроки для формування багатьох з цих елементів. Вони є частиною ширшого контексту, в рамках якого розгортатиметься розвиток системи професійної освіти. Ми не повинні забувати про цю загальну картину, адже професійна освіта не є самоціллю. Вона є лише одним з багатьох інструментів, необхідних для підтримки економічного та соціального розвитку держави. Саме на такому розумінні повинні будуватися розвиток системи професійної освіти та запити про надання міжнародної допомоги з метою підтримки такого розвитку.

5.3. Краща міжнародна практика: стислий огляд зразків

Добрі приклади того, чого можна досягти з допомогою принципів ДПП, пропонують Марокко та Туреччина. У Марокко, наприклад, принцип ДПП був застосований для розвитку автотранспортного навчального центру (наприклад, у місті Танжер у співпраці між компанією «Рено» та центрами автотранспортної та авіаційної промисловості міста Касабланка).

Нідерланди завжди пропонують цікаві приклади ДПП. Неперервна професійна освіта і навчання частіше фінансується галузевими навчальними фондами, управління якими здійснюють соціальні партнери, і які переважно фінансуються за рахунок збору з фонду заробітної плати підприємств. Таких фондів там близько 125. У якості прикладу співпраці державного та приватного сектору, центри передового досвіду професійної освіти надають здебільшого технологічне та інноваційне галузеве або багатoproфільне навчання, що відповідає потребам як підприємств, так і громадян. Центри передового досвіду у Нідерландах діють за підтримки не менше як 40 ДПП.

Досвід так званих *промислових центрів або кластерів* (що відповідають логіці центрів передового досвіду професійної освіти) відповідає географічній концентрації спеціалізованих компаній, що здійснюють види діяльності з високим рівнем доданої вартості, і які можуть мати потребу у висококваліфікованих та спеціалізованих робітничих кадрах у різних секторах (наприклад, регіон Тоскана в Італії або Баден-Вюртемберг у Німеччині). Ці центри з'єднують підприємства з місцевими закладами, постачальниками технологій та іншими організаціями, що здійснюють наукові дослідження та розробки (професійно-технічні навчальні заклади, університети). Цей досвід державно-приватного партнерства демонструють баланс між регіональними та галузевими підходами, за якого кластери стають мережами, що навчаються, можливо, за допомогою логістичних ланцюжків, де роботодавці можуть навчатися один від одного і намагаються розподіляти деякі навчальні витрати.

В Україні багато прикладів ДПП, які можна було б проаналізувати та які варто вивчити. Це потрібно зробити для того, щоб краще зрозуміти, як слід покращувати нинішню систему таким чином, щоб заохотити суб'єктів приватного та державного сектору до використання ДПП як інструменту для впровадження високоефективних програм професійної освіти, які ґрунтуватимуться на вимогах роботодавців, регіональних та місцевих потребах (див. додаток 2).

6. Перелік використаних джерел

Документи, звіти та статті

Aston Center for Europe – Aston University (2011), *Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between Ukraine and the EU*, Committee of Regions, EU, <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/local-regional-government-ukraine.pdf>

Barrera, Felipe, Tazeen Fasih, and Harry Patrinos, with Lucrecia Santibáñez, (2009). *Decentralized Decision-Making in Schools. The theory and evidence on School-based management*. Washington DC: The World Bank.

T. Burns, F. Koster (eds) (2016), *Governing Education in a Complex World*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/edu/governing-education-in-a-complex-world-9789264255364-en.htm>

CEDEFOP (2011), *Exploring leadership in vocational education and training*, Luxemburg, Publications Office of the EU, http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6113_en.pdf

Європейський фонд освіти (ЄФО): Туринський процес, звіт України за 2011 р. – European Training Foundation (ETF) (2011), *Torino Process: Ukraine*, Torino, Italy, http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/TRP_Ukraine

Європейський фонд освіти (ЄФО): Туринський процес, звіт України за 2012 р. – European Training Foundation (ETF) (2013a), *Torino Process 2012: Ukraine*, Torino, Italy, http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/TRP_2012_Ukraine

European Training Foundation (ETF) (2013b) *GEMM Project Methodological guidelines for mapping, analysing and self-assessing VET governance*, Torino, Italy (робочий документ – неопубліковане)

European Training Foundation (ETF) (2013c) *GEMM Project: Data Collection Tool (DCT)*, Torino, Italy (робочий документ – неопубліковане)

European Training Foundation (ETF) (2013d) *Good multi-level governance for vocational education and training*, робочий документ, www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Multilevel_governance_for_VET

Європейський фонд освіти (ЄФО): Туринський процес, звіт України за 2014 р. – European Training Foundation (ETF) (2015a), *Torino Process 2014: Ukraine*, Torino, Italy, http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/TRP_2014_Ukraine

European Training Foundation (ETF) (2015b), *Cost and Financing Analysis in VET: Guidance Note*, http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Cost_and_Financing_Analysis_in_VET_Guidance_note

European Training Foundation (ETF) (2015c) *'Setting-up Centres of VET Excellence in ETF PCs: thinking policies and learning practices'* (Concept Note, unpublished).

Європейський фонд освіти (ЄФО): робочий документ «Співпраця заради розвитку системи управління професійною освітою і навчанням (ПОН) в Україні в умовах децентралізації: Поштовх до дій» (2016 р., неопубліковане) – European Training Foundation (ETF) (2016a), *Working together for governing decentralized Vocational Education and Training (VET) in Ukraine: Momentum for action*, Torino, Italy.

Європейський фонд освіти (ЄФО): Туринський процес, звіт України за 2016 р. (готується до публікації у 2017 р.) – European Training Foundation (ETF) (2016b), *Torino process report Ukraine*.

Європейський фонд освіти (ЄФО): початковий звіт «Виклики реформи ПТО в Україні» (2016 рік, неопубліковане) – European Training Foundation (ETF) (2016c) *Challenges of VET in Ukraine- inception report*.

European Training Foundation (ETF) (2016d), *VET on decentralization project: 7 Focus groups reports and cross-analysis report in 5 Ukrainian regions* (drafted by Mr. Jan Herczyński –неопубліковане-).

Galvin Arribas, J. Manuel (2016) *Governance dynamics and the application of the Multilevel Governance Approache in VET in the EU Neighbourhood Countries: the case on the ENPI South region*. In European Journal of Education-Research, Development and Policy (EJE) (Volume 51, Number 4- December 2016).

V. Gromovyy (2015), *Financing of VET in Ukraine*, report of Projecting Reform Impact in VET (PRIME) Project

G. Kasianov (2015), *Ukraine: Education Sector Overview 1990 – 2014*, Institute for Development of Education, Kiev, <http://iro.org.ua/en/main/research/21>

T. Leney- European Training Foundation (ETF)- (2015a), *Governance of VET in the Southern and Eastern Mediterranean*, www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/GEMM_VET_governance_SEMED_EN

M. Milovanovitch, O. Aarna, O. Lokshyna (2015b), *Optimization of VET Provision in Ukraine. Ex-ante impact assessment*, Report of Projecting Reform Impact in VET (PRIME) Project
OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Ukraine2014*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en>

B. Pont, D. Nusche, H. Moorman (2008), *Improving School Leadership, Volume1: Policy and Practice*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en>

Puckett J. Davidson J and Lee E. Vocational Education – The missing link in economic development” bcg.perspectives (2012). <https://www.bcg.com/documents/file117152.pdf>

С. Слухай (2015 р.) – «Фінансове вирівнювання в Україні: чи потрібне удосконалення?», Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Економіка – S. Slukhai (2015), *Ukrainian Fiscal Equalization: Does It Need An Improvement?*, Bull. of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2015; 1(166): 45-51, http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/10/166_5.pdf

H. Wilkoszewski, E. Sundby (2014), *Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-Level Education Systems*, OECD Education Working Paper No. 109, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en>

Законодавство

Проект закону «Про професійну освіту» (редакція від жовтня 2016 р.).

Закон України «Про освіту» № 1060/XII від 23 травня, 1991 р.

Закон України «Про професійно-технічну освіту» № 103/98 від 10 лютого, 1998 р.

Закон України «Про загальну середню освіту» № 651/XIV від 13 травня, 1999 р.

Бюджетний кодекс України, № 2542/III від 21 червня 2001 р.

Закон України «Про дошкільну освіту» № 2628/III від 11 липня, 2001 р.

Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III від 17 січня, 2002 р. (втратив чинність, попередня редакція)

Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 1 липня, 2014 р. (чинний, діюча редакція)

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28 грудня, 2014 р.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» № 928/VIII від 25 грудня, 2015 р.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про ступеневу професійно-технічну освіту» № 956 від 3 червня 1999 р.

Постанова Кабінету Міністрів України «Питання стипендіального забезпечення» № 882 від 12 липня 2004 р.

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання стипендіального забезпечення» № 165 від 5 березня 2008 р.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 р. № 165 «Деякі питання стипендіального забезпечення»» № 797 від 8 жовтня 2015 р.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 12 липня 2004 р. № 882 і від 22 листопада 2004 р. № 1591» № 211 від 23 березня 2016 р.

Наказ Міністерства освіти і науки про затвердження Типових штатних нормативів професійно-технічних навчальних закладів № 1204 від 12 грудня 2010 р.

7. ДОДАТКИ

Додаток 1

Приклад для допомоги у проведенні політичних обговорень з метою вироблення *дорожньої карти* щодо децентралізації професійної освіти в Україні

У цьому додатку наводить приклад, як можна здійснювати управління процесом спрямування політичних рішень та нарощування потенціалу з метою децентралізації ПТО в Україні на основі розроблення стратегічної дорожньої карти. Цей приклад не охоплює усіх необхідних заходів, запропонованих у Зеленій книзі. Його завданням є допомогти зі спрямуванням політичного мислення та внутрішніх дискусій щодо кроків, які повинно буде здійснити МОН у співпраці з ключовими зацікавленими особами ПТО України.

Вступ

З точки зору Європейського Союзу та більшості міжнародних донорів, професійна освіта і навчання не є самоціллю, а лише важливою частиною більш широкої комплексної системи, що охоплює наукові дослідження, інновації та навчання впродовж життя, скеровує суспільний прогрес та створює можливості для економічного зростання.

Важливо пам'ятати про це, звертаючись до міжнародної спільноти із закликами про співпрацю та допомогу у розвитку нещодавно реформованої та децентралізованої української системи професійної освіти. Існує нагальна потреба помістити національний проект децентралізації та реформи ПТО у контекст загальнодержавних стратегій економічного зростання та розвитку, а також у контекст партнерства з ЄС, особливо після того, як у січні 2016 року між ЄС та Україною було укладено Угоду про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. У 2017 році в Україні планується запустити аналіз економічної доцільності за підтримки Представництва ЄС.

Україні варто сприймати професійну освіту як рушій для зростання та розвитку, що мотивуватиме до узгодження системи професійної освіти зі стратегіями та планами розвитку регіонів та міст України. Це також повинно відповідати стратегіям та планам розвитку основних галузей промисловості та секторів економіки, а також ринково-економічним реаліям, що виникають завдяки активізації торгівлі з ЄС. Це не просто питання комунікації між державною Україною та її міжнародними партнерами.

Це фундаментальне питання вироблення спільного розуміння єдиної цілі при здійсненні реформ професійної освіти, яку поділятимуть міністерства, що відповідають за працю і соціальну політику, міністерства, що відповідають за розвиток основних галузей економіки (наприклад, транспорту, сільського господарства та туризму). У свою чергу, цей процес під керівництвом Міністерства освіти і науки повинен узгоджуватися з планами розвитку регіонів та великих міст України, а також з Міністерством фінансів. Може знадобитися серйозна координація соціальних партнерів та недержавних суб'єктів.

Розроблення законопроекту та комунікація

Той факт, що розроблення нового закону «Про професійну освіту» ще не завершене, спричиняє серйозну невизначеність. Деякі з його положень вже впроваджуються, серед яких і важливе положення про створення регіональних рад професійної освіти. Проте, поки закон не введено в дію, вони існують у юридичному вакуумі, і залишаються невизначеними багато питань щодо їхньої ролі та обов'язків, повноважень та процедур, згідно з якими ці повноваження повинні реалізовуватися. Ради професійної освіти не зможуть відігравати свою роль у новій децентралізованій системі професійної освіти, доки існуватиме ця правова невизначеність.

Новий закон неминуче потребуватиме пояснень та тлумачень, і перехід до децентралізованої системи відбуватиметься поетапно протягом деякого часу. Децентралізацію можна уявити як процес, що поступово розгортатиметься приблизно протягом п'яти років. Впродовж усього цього періоду існуватиме потреба в ефективній комунікації, при чому не лише з іншими міністерствами, регіональною владою, директорами навчальних закладів та педпрацівниками, але і з підприємствами, батьками та учнями. Тому, перші кроки у дорожній карті повинні передбачати такі заходи:

- **Крок 01:** Закінчити розроблення проекту нового закону «Про професійну освіту» на основі консультацій та із залученням учасників його розроблення на усіх наступних етапах цієї дорожньої карти. У нових редакціях законопроекту потрібно приділити увагу питанням термінології і переконатись, що слова, пов'язані з децентралізацією та новими режимами управління, а також концепції, що стоять за ними, є чіткими та легко зрозумілими.
- **Крок 02:** Створити команду, що відповідатиме за інформування. Скористатися досвідом попередніх ініціатив у сфері електронного урядування, щоб забезпечити високий рівень прозорості завдяки наданню регулярних повідомлень про хід розроблення проекту та виконання дорожньої карти. Інформування повинно бути спрямоване на суб'єктів державного, регіонального та місцевого рівня, навчальні заклади, соціальних партнерів та приватний сектор.

Орієнтаційні заходи

Для створення спільного розуміння цілі та умов для поглибленої співпраці між Україною та її міжнародними партнерами, необхідно терміново реалізувати «орієнтаційні заходи». Їх можна об'єднати під виглядом ініціативи з розроблення «Національного бачення та стратегії системи професійної освіти і навчання в Україні», якою керуватиме МОН. Ця робота передбачатиме процес широкого залучення, який також послужить для створення навколо МОН коаліції, що пропагуватиме зміни, і надасть платформу для змістовного діалогу з Міністерством фінансів. На цю роботу знадобиться від 6 місяців до 1 року і вона складатиметься з таких етапів.

- **Крок 03:** МОН створює та поширює початковий варіант документу з описом «бачення професійної освіти», у якому наводиться обґрунтування реформи професійної освіти, будуть описані принципи, на основі яких здійснюватиметься управління децентралізованою системою, та пояснюватиметься роль, яку відіграватимуть основні зацікавлені сторони. Цей документ повинен складатися лише з 1–2 сторінок.
- **Крок 04:** МОН доручає своїм департаментам професійної та вищої освіти здійснити подальшу розробку бачення у контексті навчання впродовж життя. МОН також запрошує Міністерство соціальної політики долучитися до цієї роботи у розрізі його ролі щодо неперервного професійного навчання.

- **Крок 05:** МОН обговорює «Бачення професійної освіти» з регіональними та міськими органами влади. Запрошує їх доповнити стратегію, узгодивши її зі своїми планами регіонального розвитку та планами розвитку міст, якщо такі є. На місцях цю роботу координують обласні управління з питань професійної освіти, і в результаті розробляється регіональна стратегія професійної освіти для кожного регіону України, відповідальність за яку відчують усі регіональні органи, адже вони стають її співавторами. Пов'язавши у такий спосіб стратегію професійної освіти з цілями розвитку регіонів, ми інтегруємо професійну освіту у порядок денний економічного зростання та розвитку на регіональному рівні, а також отримуємо аргументи на користь впровадження реформи професійної освіти за рахунок фондів регіонального розвитку.
- **Крок 06:** МОН обговорює «Бачення професійної освіти» з галузевими міністерствами і пропонує їм розробити галузеві бачення ролі професійної освіти у своїх сферах – оборона, сільське господарство, туризм, ІКТ – на основі їхніх планів розвитку галузей. Національне бачення повинно бути узгоджене з регіональними баченнями.
- **Крок 07:** МОН обговорює «Бачення професійної освіти» з міністерством соціальної політики і просить його допомогти у формуванні національної стратегії, доповнивши та модернізувавши соціальну роль професійної освіти з точки зору створення більш справедливого, доступного та інклюзивного суспільства, у якому усі громадяни мають рівний доступ до тих форм освіти, що найкраще відповідають їхнім здібностям, амбіціям та кар'єрному положенню. Це закладе основу для подальшої роботи над питаннями реструктуризації фінансування професійної освіти, управління системою, ролі гуртожитків, виплати стипендій та забезпечення персоналу, який допомагатиме людям з особливими потребами здобувати уміння, необхідні їм для інтеграції у суспільство, незалежного життя та роботи.
- **Крок 08:** Усі ці внески від різних зацікавлених відомств будуть об'єднані у документ «Національне бачення реформи професійної освіти», який буде підписаний усіма залученими міністерствами та широко поширений серед усіх учасників процесу освіти, зайнятості та економічного розвитку, на рівні держави, регіону та навчального закладу. Це відкриє шлях для розроблення регіональних стратегій професійної освіти.

Така співпраця між департаментами МОН та з іншими міністерствами наділить Міністерство освіти здатністю управляти процесом змін, виходячи за межі окремого міністерства та охоплюючи усі рівні ієрархії системи, доходючи до самих низів. Це також підготує основу для подальшої роботи, необхідної для того, щоб забезпечити належну реалізацію цих реформ.

Перша велика ініціатива у сфері управління

Ці «орієнтаційні» заходи потребуватимуть моніторингу та додаткової роботи протягом наступних 3–5 років. За цей час можна буде виконати велику частину порядку денного реформи професійної освіти, у тому числі завершити процес децентралізації та більш частину оптимізації мережі навчальних закладів.

Ця робота стосується багатьох міністерств, які повинні не лише бути поінформовані, але і часто безпосередньо долучатися до різних аспектів реформування, та можуть потребувати можливостей висловлювати свої погляди та доносити свої позиції. Це приводить нас до наступного нагального питання:

- **Крок 09:** Створення міжміністерської робочої групи з питань децентралізації та реформування професійної освіти. Ця ініціатива створить потужний майданчик для більш глибокого діалогу з Міністерством фінансів.

Друга велика ініціатива у сфері управління

Одне з найважливіших питань, яке неодноразово згадували під час наради в грудні 2016 року в Києві, стосується недостатньої ясності щодо функцій, повноважень та обов'язків управління професійною освітою, та яким чином вони будуть розподілені у площині управління, фінансування та адміністрування системи. Тобто, яким чином ці аспекти будуть перерозподілені між різними рівнями ієрархії серед відповідних органів на державному, регіональному рівні та рівні навчального закладу в рамках процесу децентралізації. Виходячи з досвіду роботи ЄФО в інших країнах, для того, щоб підготувати фундамент для такої системної трансформації, знадобиться виконати два важливих завдання.

- **Крок 10:** Здійснити перегляд інституційних механізмів. В ідеалі, було б добре для цього залучити підтримку технічної робочої групи, яка розробить формалізовану модель децентралізації з урахуванням ролей міст та характеру відносин між містами та областями.
- **Крок 11:** Розробити **аналітичну модель фінансування професійної освіти**. Найкраще було б зробити це, використовуючи напрацювання кількох технічних робочих груп на основі варіантів, представлених у Зеленій книзі у розділі про багатоканальне фінансування. Зокрема, слід опрацювати такі питання:
 - ✓ **формульне фінансування;**
 - ✓ **фіскальні заходи;**
 - ✓ **інші джерела доходів**, такі як плата за послуги та учнівські позики;
 - ✓ **передача права власності** на будівлі та земельні ділянки навчальних закладів.

Цей останній, дев'ятий крок створить сильну основу для залучення до роботи Міністерства фінансів. А основоположна робота, передбачена пунктами 8 та 9, дозволить реалізувати наступний, 12 крок:

- **Крок 12:** Розробити та опублікувати **аналітичну модель децентралізації професійної освіти**. Це повинно супроводжуватись публікацією формалізованого процесу децентралізації та календаря його виконання, що зробить увесь процес прозорим, позбавить від багатьох джерел невизначеності та задасть темп роботи. Це створить основу для моніторингу прогресу з чіткими строками реалізації ключових цілей.

Створення механізму регіонального управління

Однією з найважливіших нових рис децентралізованої системи професійної освіти є введення регіональних рад професійної освіти. Вони вже сформовані, але багато аспектів щодо їхньої ролі та функціонування залишаються невизначеними. Планується, що вони матимуть виконавчі повноваження, але поки що їхня роль суто дорадча. Необхідно визначити ці функції та відносини між регіональними радами професійної освіти, а також іншими місцевими органами та власне окремими навчальними закладами. Для цього потрібен наступний крок:

- **Крок 13:** Визначення, розвиток та уможливлення виконавчої ролі регіональних рад професійної освіти. У цій роботі, в результаті якої буде внесено багато змін до тексту проекту закону «Про професійну освіту», стануть у пригоді напрацювання технічних робочих груп з таких питань:
 - ✓ **Процес оптимізації.** Ним повинні керувати регіони за активного залучення регіональних рад професійної освіти. Важливим внеском у цей процес стануть регіональні стратегії професійної освіти, розроблені в рамках кроку 3, але процес цей повинен визначатися, напевно, на регіональному рівні і бути опублікованим. Найбільш підготовлені регіони

можуть розпочати першими. Інші можуть спостерігати та навчатися на їхньому досвіді. Регіони можуть вимагати від закладів професійної освіти здійснити **аналіз результативності** на основі самооцінювання, представити **плани дій на випадок непередбачуваних обставин** та вказати можливості створення центрів передового досвіду.

- ✓ Роль **центрів передового досвіду** в оптимізації мереж закладів професійної освіти.
- ✓ Роль **ДПП** у фінансуванні та розвитку **центрів передового досвіду**.
- ✓ Національна система **управління результативністю** та забезпечення якості (пов'язано з кроком 14)
- ✓ Заміна системи **регіонального замовлення** системою, що ґрунтуватиметься на статистиці, дослідженнях динаміки ринку праці та перспективному прогнозуванні.
- ✓ **Ліцензування** закладів професійної освіти (пов'язано з кроком 14). Сьогодні не зрозуміло, хто повинен його здійснювати та в який спосіб. Необхідно враховувати різні типи засновників та визнавати роль приватних постачальників послуг професійної освіти, яких існує близько 2000.

Створення національної виконавчої агенції / наглядового органу

Необхідність такої агенції є очевидною. Згадки про неї у проекті закону «Про професійну освіту» занадто розмиті. У Зеленій книзі наводяться варіанти рішень, які можуть підійти для України на цьому етапі, наблизивши її при цьому до кращих міжнародних практик.

- **Крок 14:** Створення національної виконавчої агенції як частини більшої та всеохопної структури з використанням моделі головної координаційної установи. Таку агенцію можна було б створити, розширивши повноваження одного з наявних нині органів, наприклад, такого, що впроваджується у вищій освіті. Для того, щоб її повноцінно запустити в дію, необхідно виконати такі завдання:
 - ✓ завершити розроблення національної рамки професій та НРК;
 - ✓ розробити національні методичні рекомендації з забезпечення якості для професійної освіти;
 - ✓ створити регіональні служби управління забезпеченням якістю (пов'язано з кроком 13),
 - ✓ забезпечити навчання відповідальних працівників на національному, регіональному та інституційному рівнях,
 - ✓ передати функцію впровадження забезпечення якості на регіони та навчальні заклади, а також ввести практику вимірювання, практику самооцінювання, дисципліну періодичного аналізу результативності та систематичного збору та архівування даних щодо результативності.

Розв'язання проблем у сфері управління закладами професійної освіти

Для того, щоб навчальні заклади могли надійно функціонувати, потрібно прояснити та надати юридичної визначеності широкому спектру питань, що стосуються фінансування, управління та діяльності навчальних закладів. Це вимагає цілеспрямованих дій, результатом яких повинен стати новий текст проекту закону «Про професійну освіту», що приводить нас до наступного кроку.

- **Крок 15:** Прояснити функціонування закладів професійної освіти у новій децентралізованій системі. Мабуть, для цього можна опублікувати «Методичні рекомендації з управління закладами професійної освіти у нових умовах», в яких потрібно розкрити наступні питання:
 - ✓ Перекласифікацію закладів за чотирма типами, як зазначено у законопроекті. Ребрендинг навчальних закладів в результаті цієї зміни. Нове позиціонування закладів у

регіональній мережі професійної освіти та наслідки цього для іміджу та репутації, рівної поваги та фахівців у сфері професійної орієнтації.

- ✓ Призначення директорів. Призначення керівного складу та звільнення педпрацівників. Призначення інших категорій працівників навчальних закладів. Реформування штатного розпису.
- ✓ Автономія навчального закладу у питаннях фінансування, використання банківських рахунків, нагляду та підзвітності. Встановлення розцінок та стягнення плати з учнів та інших клієнтів. Зарплатня, премії та розвиток кар'єри працівників.
- ✓ Політика набору учнів та кадрова політика закладу в світлі нового процесу формування регіонального замовлення.

Сприяння модернізації системи професійної освіти

Після прояснення питань управління закладами та запуску процесу оптимізації мережі, необхідно буде приділити увагу реформуванню послуг професійної освіти та питанням результативності. Основні кроки, необхідні у зв'язку з цим, є такими:

- **Крок 16:** Розроблення **стратегічної системи ДПП** з використанням наявних традицій та налагодженого партнерства. Така система включатиме оновлену правову базу, моделі впровадження ДПП, гнучкі зразки договорів та рекомендації щодо переговорів. Процес впровадження можна було б розпочати за участі передових міжнародних підприємств в усіх секторах, потім перейти до великих вітчизняних компаній, що виконують також і соціальну місію, а тоді зосередитись на приватних підприємствах та суб'єктах тіньової економіки.
- **Крок 17:** Розробити національну систему **учнівства**. Це може стати однією з найбільш далекосяжних реформ, яка вплине на навчальний процес та забезпечення відповідності потребам місцевої економіки.
- **Крок 18:** Розробити нову систему **професійної орієнтації**. Це можливість у більш повній мірі реалізувати філософію навчання впродовж життя та забезпечити безболісний перехід, розібравшись з непевністю, спричиненою децентралізацією, перейменуванням та оптимізацією.
- **Крок 19:** Реалізувати серію **інноваційних пілотних проектів** з метою демонстрації виконання стратегічної рамки та прискорення прийняття цих підходів найбільш підготовленими регіонами. Це могло б набути форми конкурентної системи фінансування, або системи, побудованої за принципом фінансування у порядку звернення, для проектів, що впроваджуються окремими навчальними закладами або місцевими мережами навчальних закладів та інших організацій. Ця система могла б користуватися коштами, призначеними на регіональний розвиток. Вона могла б зосереджуватися на ініціативах щодо підтримки оптимізації мережі та реформування послуг професійної освіти у відповідності до процесу децентралізації. Вона могла б заохочувати до участі партнерів з ЄС та залучати міжнародних експертів з країн, що мають відповідні передові практики за такими напрямками:
 - ✓ впровадження сучасних методик викладання,
 - ✓ розвиток місцевих ініціатив у сфері учнівства,
 - ✓ пілотні центри передового досвіду та модернізація методичних центрів,
 - ✓ створення нових навчальних планів та програм відповідно до необхідних у 21 столітті нових навичок,
 - ✓ створення нових навчальних закладів.

Визначення пріоритетів

Далі наводиться таблиця, у якій підсумовується ця дорожня карта. Усі наведені завдання вважаються важливими для успіху реформи професійної освіти в умовах процесу децентралізації. Однак, беручи до уваги дефіцит фінансових можливостей та обмеженість міжнародних партнерських програм, можливо, доведеться розставляти пріоритети. Кроки 1 та 2 будуть в будь-якому випадку впроваджуватись в Україні і не потребують міжнародної допомоги.

- Першочергово пріоритетними повинні бути визначені кроки 3 та 5, адже вони визначають загальну орієнтацію реформи професійної освіти та дають регіонам можливість управляти процесом децентралізації та іншими реформами з точки зору місцевого економічного зростання та розвитку.
- Наступний пріоритет – крок 09, пов'язаний зі створенням міжміністерської робочої групи.
- Далі - крок 13, оскільки регіональні ради професійної освіти відіграватимуть ключову роль у процесі прийняття рішень та просуванні реформи на регіональному рівні.
- Наступні за пріоритетністю – кроки 10, 11 та 12, які реалізуються як єдиний пакет заходів. Перегляд інституційних механізмів та розробка структури аналізу фінансування професійної освіти в основному забезпечать підґрунтя для створення аналітичної моделі децентралізації системи професійної освіти.

Усе це дасть багато матеріалу для наповнення засідань міжміністерської робочої групи жвакими обговореннями, а також створить добру основу для залучення Міністерства фінансів та міжнародної донорської спільноти.

У наступній таблиці наводиться схематичний підсумок запропонованих процесів та графік їх виконання.

**ПРИКЛАД ГРАФІКУ ДОРОЖНЬОЇ КАРТИ
ДЛЯ СПРЯМУВАННЯ РЕФОРМ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ
У КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ (2017–2021)**

Крок	Процеси та заходи	2017	2018	2019	2020	2021
01	Розроблення законопроекту та консультації - Підготовка першого варіанту законопроекту для прийняття - Подальші уточнення - Запуск Європейським Союзом аналізу економічної доцільності та впровадження основних результатів	✓ ✓	✓ ✓	✓		
02	Інформування та інструменти прозорого електронного урядування	✓	✓	✓	✓	✓
03	МОН розробляє бачення професійної освіти обсягом дві сторінки	✓				
04	МОН взаємодіє з Міністерством соціальної політики для розроблення аспектів щодо навчання впродовж життя - Внутрішня робоча група МОН за участі департаментів ВО та ПО - Двостороння робоча група за участі Міністерства соціальної політики	✓ ✓	✓ ✓			
05	МОН залучає регіони, узгоджуючи стратегію професійної освіти з регіональними планами розвитку	✓	✓			
06	МОН залучає галузеві міністерства, узгоджуючи стратегію професійної освіти з планами розвитку секторів економіки	✓				
07	МОН співпрацює з Міністерством соціальної політики для вироблення сучасного бачення соціальної ролі професійної освіти	✓				
08	Результати кроків 3 та 7 інтегруються у національну стратегію професійної освіти		✓			
09	МОН створює міжміністерську робочу групу з питань реформування професійної освіти	✓	✓	✓	✓	✓
10	Перегляд інституційних механізмів	✓				
11	Аналітична модель фінансування професійної освіти	✓				
12	Аналітична модель децентралізації ПТО	✓				
13	Визначення виконавчої ролі регіональних рад професійної освіти	✓	✓	✓	✓	✓
14	Створення національної виконавчої агенції - Планування та нормативно-правова база - Регіональні відділення - Навчання	✓	✓ ✓	✓ ✓	✓	✓
15	Розв'язання проблем у сфері управління закладами професійної освіти	✓				
16	Стратегічна рамка ДПП - Нормативно-правова база та планування - Пілотні проекти - Прийняття	✓	✓	✓	✓	✓
17	Національна система учнівства		✓✓	✓	✓	✓
18	Модернізація професійної орієнтації					

	• Управління переходом (вплив перекласифікації, децентралізації та оптимізації) • Інтеграція філософії навчання впродовж життя	✓ ✓	✓	✓	✓	✓
19	Програма пілотних проектів щодо інновацій у професійній освіті			✓	✓	✓

Додаток 2

Приклад співробітництва роботодавців у ПТО: *Співпраця Метінвест Холдингу як безпосереднього роботодавця з профільними ПТНЗ*

ТОВ «Метінвест Холдинг» (керуюча компанія Групи Метінвест) було створене у 2006 році. ТОВ «Метінвест Холдинг» здійснює єдине управління підприємствами вугільної, гірничорудної, коксохімічної, металургійної та трубної галузей ⁽¹⁷⁾. **Наявна практика співпраці Холдингу з центрами практичної професійної підготовки, професійними ліцеями та коледжами.**

Наявна практика взаємодії з ліцеями:

- Укладання договорів на проходження оплачуваної виробничої практики/цільової підготовки фахівців на замовлення підприємств;
- Впровадження у систему навчання нових модульних освітніх стандартів (розроблених на основі галузевих професійних стандартів); узгодження експертами підприємств розроблених на їх основі навчальних програм та планів. Передано стандарти для трьох робітничих професій ліцеям Маріуполя та Запоріжжя.
- Вдосконалення матеріально-технічної бази.
- Участь фахівців підприємств у державних екзаменаційних комісіях.

У 2016 році здійснено:

- тиражування досвіду впровадження нових модульних освітніх стандартів у ліцеях міст присутності компанії;
- підвищення кваліфікації педагогічного складу;
- навчання за програмою «Модернізований педмінімум» (авторська розробка компанії: лінійка інтерактивних тренінгів для підготовки викладачів теоретичного та практичного навчання);
- організація практики у виробничих підрозділах підприємств компанії.

Наявна практика взаємодії з коледжами:

- укладання договорів на проходження виробничої практики/цільової підготовки фахівців на замовлення підприємств;
- надання студентам можливості безкоштовно отримати робітничу професію під час проходження практики на підприємстві;
- вдосконалення матеріально-технічної бази;
- участь фахівців підприємств у державних екзаменаційних комісіях.

У 2016 році здійснено:

- впровадження у навчальний процес додаткових годин прикладної теорії за робочими професіями (з подальшим проходженням виробничого навчання на підприємстві та одержанням свідоцтва про присвоєння кваліфікації за робітничою спеціальністю);

⁽¹⁷⁾ Більш докладна інформація доступна за посиланням: <https://www.metinvestholding.com/en>

- підвищення кваліфікації педагогічного складу:
- навчання за програмою «Модернізований педмінімум» (авторська розробка компанії: лінійка інтерактивних тренінгів для підготовки викладачів теоретичного та практичного навчання);
- організація практики у виробничих підрозділах підприємств компанії.

Фактів навчання за 2015–2016 рр. у семи навчальних центрах компанії, що мають державну ліцензію (включаючи навчання за професією, підвищення кваліфікації, навчання безпеці праці) – близько 140 тисяч.

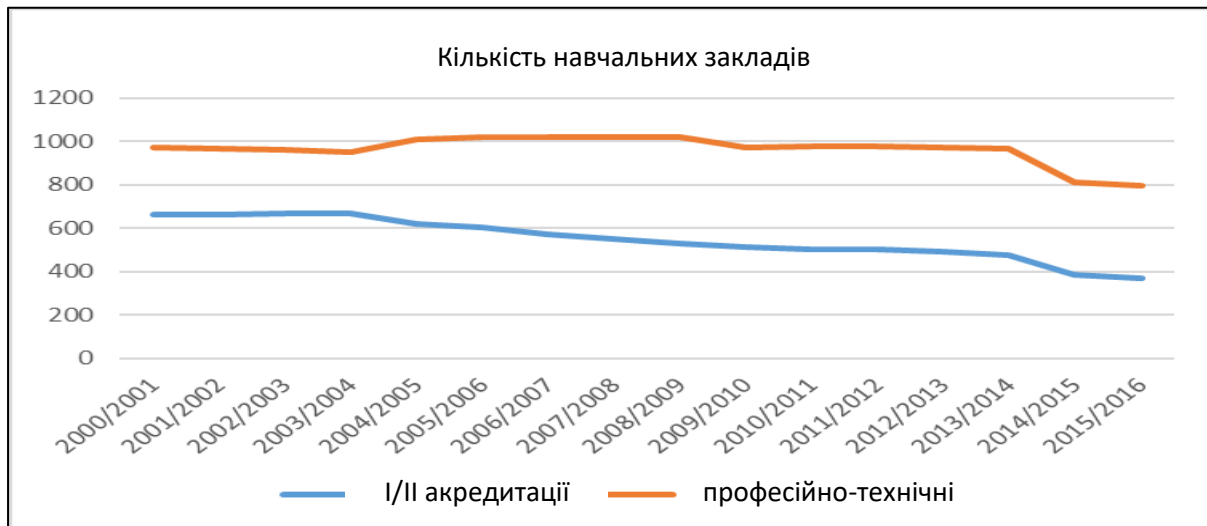
Понад 19 млн гривень було виділено для системи освіти лише однією компанією. Також ініційовано цією компанією і розроблено на їх основі за два останні роки близько 35 галузевих професійних стандартів та затверджено близько 22 державних освітніх стандарти, і ще 11 перебувають на розгляді МОН (йдеться про компетентісно-модульні освітні стандарти, розроблені на основі професійних стандартів).

Компаній з подібними обсягами та програмами у промисловості як мінімум три (ДТЕК, Арселормітал, Феррекспо), і ще близько десяти менших, але усі вони працюють за подібними програмами, усі мають навчальні центри на підприємствах і реалізують модель освіти впродовж життя, а також мають дуже розвинену систему наставництва. В інших галузях ситуація дещо відрізняється, але така ж модель застосовується і в аграрному секторі. А по суті АПК та ГМК в Україні складають понад половину усієї економіки країни.

Додаток 3

Деякі тенденції сектору ПТО: Динаміка кількості ПТНЗ та учнів (2000–2016 рр.) ⁽¹⁸⁾

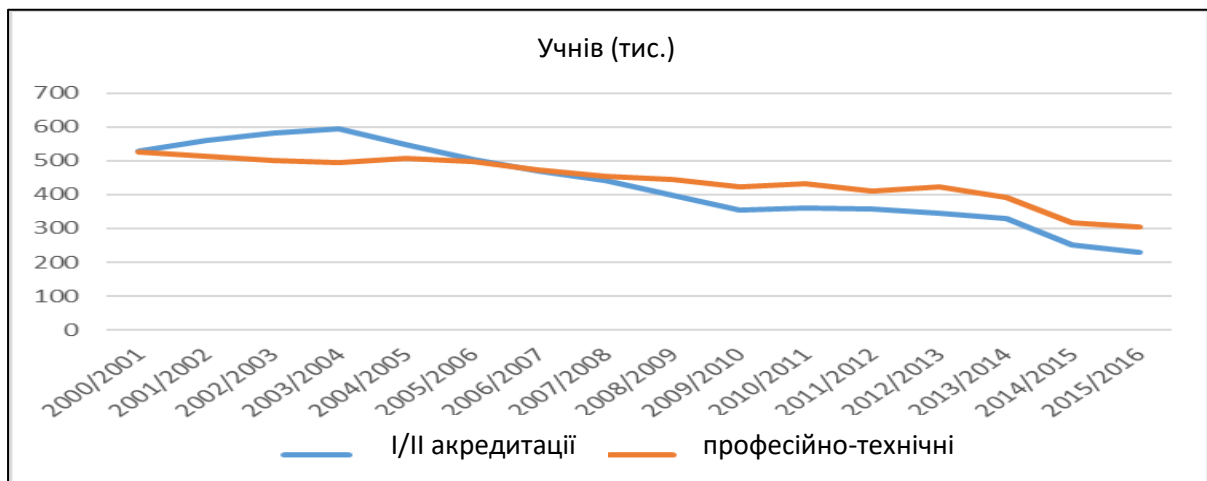
Графік 1. Динаміка кількості ПТНЗ в Україні за типом закладу.



Джерело: МОН України (2016)

У період з 2000 по 2015 рр. кількість ПТНЗ зменшилася на 18 %, а кількість закладів I та II рівнів акредитації – на 44 %.

Графік 2. Динаміка кількості учнів ПТНЗ в Україні за типом закладу



Джерело: МОН України (2016)

Кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів повільно скорочується. Загалом, за звітний період їх кількість скоротилася на 42 %, тобто набагато більше, ніж скорочення

⁽¹⁸⁾ Джерело: Початковий звіт «Виклики реформи ПТО в Україні» (ЄФО 2016 рік).

кількості навчальних закладів. У закладах вищої освіти I та II рівнів акредитації, навпаки, кількість студентів спочатку зростала, досягши піку у 2003 році на рівні понад 592 тис.

Додаток 4

Стислий огляд адміністративно-територіальної реформи в Україні ⁽¹⁹⁾

До початку адміністративно-територіальної реформи, що розпочалася у 2015 році, адміністративний устрій України великою мірою був успадкований з Радянських часів і складався з трьох рівнів (див. Центр європейських досліджень Астонського університету 2011 р. та ОЕСР 2014 р.):

- адміністративні одиниці першого рівня – громади (у 2013 році було 10 278 сільських громад та 885 міських);
- другого рівня – райони (490), міста обласного значення (178);
- третього рівня – 24 області, Автономна Республіка Крим та два міста загальнодержавного значення – Київ та Севастополь.

Міста обласного значення мають функції та доходи як районів, так і громад. Міста загальнодержавного значення мають функції та доходи областей, районів та громад. Ця асиметрична організація місцевої державної адміністрації підсумована у наведеній нижче таблиці (за даними ОЕСР за 2014 р.):

Таблиця 1. Структура місцевої державної адміністрації в Україні

Рівень	Адміністративна одиниця		
Третій	Міста загальнодержавного значення	Області, АР Крим	
Другий		Міста обласного значення	Райони
Перший			Громади

Джерело: ОЕСР, 2014 р. (з уточненнями).

З цих адміністративних одиниць лише міста обласного значення могли вважатися одиницями місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, оскільки вони мали виборні на місцевому рівні ради, виборних на місцевому рівні виконавчих посадових осіб, призначали свої посадових осіб та мали бюджетну автономію (ОЕСР, 2014 р.). Область була принаймні частково підпорядкована центральному уряду, а посадові особи районів були принаймні частково підпорядковані владі області. Крім того, лише міста мали власну дохідну та видаткову частину, що давало їм певний ступінь фінансової автономії.

Бюджети областей та районів принаймні частково визначалися адміністрацією вищого рівня (в рамках бюджетного процесу, який охоплював усі рівні). Громади, у більшості випадків, не мали самостійних бюджетів і не мали прямого зв'язку з державним бюджетом (їхні бюджети фактично були частинами бюджетів районів). Ця адміністративна та бюджетна модель була прямо успадкована від Радянського Союзу.

Метою адміністративно-територіальної реформи було створити замість цієї структури сучасну систему сильних органів місцевого самоврядування з чітко визначеними надходженнями до бюджетів, адміністративними повноваженнями та обов'язками щодо бюджетних видатків. Фактично це означає, що адміністративно-територіальна реформа є частиною процесу децентралізації, у якому здійснюється консолідація фрагментованих місцевих адміністрацій з одночасним посиленням їхніх повноважень та бюджетної автономії.

⁽¹⁹⁾ Джерело: Початковий звіт «Виклики реформи ПТО в Україні» (ЄФО 2016 рік).

Ці два процеси тісно пов'язані між собою. Звичайно, неможливо дати дуже дрібним громадам можливість отримувати власні доходи та прямі зв'язки з центральним бюджетом, та при цьому завданням консолідації дрібних одиниць (на рівні громад або районів) є забезпечити їхню можливість здійснення розширених повноважень. Зокрема, з початку реформи в грудні 2014 року:

- Був повністю переглянутий бюджетний кодекс. Були визначені розподіл повноважень та потоків бюджетних надходжень (місцеві збори, частки загальнодержавних податків, субвенції, дотація на вирівнювання бюджетного забезпечення) для областей, міст, районів та (новостворених) об'єднаних територіальних громад.
- Розпочався процес об'єднання територіальних громад з метою створення більших, сильніших, демократичних органів місцевого самоврядування. У 2015 році було створено 159 об'єднані територіальні громади, а у 2016 ще 25. Ці адміністративні одиниці перебрали від районів відповідальність за освіту та інші соціальні функції на своїх території.
- Обговорювалася можливість реформування та можливої консолідації районів, у тому числі створення посади префекта району. Цей план поки що не до кінця розроблений та не впроваджений.
- Обговорювалася можливість внесення змін до Конституції з метою відображення нової структури та впровадження нових інститутів (наприклад, префектів), але поки що це не було здійснено.

Очевидно, що адміністративно-територіальна реформа в Україні лише розпочалася. Основним завданням є продовжувати створення нових об'єднаних територіальних громад та водночас реформувати адміністративні структури районів, адже все більше й більше їхніх повноважень передаються конкретним установам (таким як навчальні заклади, лікарні або медичні центри, відділи соціального захисту та культури) об'єднаних територіальних громад.

Без нового бачення щодо функцій та бюджетних повноважень районів адміністративно-територіальна реформа може зіткнутися зі спротивом на місцях, що призведе до напруженості. Звичайно, протягом перехідного періоду необхідно продовжити реалізацію нинішніх функцій районів щодо міст та сіл, яке не входять до новостворених об'єднаних територіальних громад, а це означає, що функції цих двох рівнів місцевої адміністрації можуть певною мірою перетинатися.

Попри це, у реформі децентралізації вже зроблено дуже важливі кроки щодо внесення змін до бюджетного становища місцевих адміністрацій. Міста та об'єднані територіальні громади були істотно посилені. Зокрема, збільшилися доходи міст обласного значення, а об'єднані територіальні громади, на відміну від решти малих, не об'єднаних громад, отримали реальну бюджетну та інституційну автономію.