

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ – ПОШТОВХ ДО ДІЙ

Зелена книга для спрямування обговорень на тему реформ та розвитку потенціалу, необхідних для побудови досконалої та привабливої системи професійної освіти в Україні

Проект для обговорення, грудень 2016 року

Зміст

Вступ	3
1. Загальний контекст: роль децентралізації ПТО в світлі співробітництва між ЄС та Україною	4
1.1 МОН та децентралізація ПТО: стан справ на сьогодні	5
1.2 Технічна примітка: використання юридичних текстів як ключових документів	7
2. Підходи до налагодження належного багаторівневого управління для роботи над децентралізацією ПТО в Україні	7
2.1 Оновлене бачення нової системи професійної освіти, що слугує державі та її регіонам	9
2.2 Необхідність модернізації соціальної ролі системи ПТО	10
2.3. Управління фінансуванням професійної освіти: пошук найбільш ефективної моделі децентралізації ПТО	11
2.3.1 Необхідність переглянути механізми формульного фінансування для покращення управління системою ПТО	15
2.3.2 Необхідність повернутися до питання багатоканального фінансування з метою забезпечення життєздатності та покращення перспектив сектору професійної освіти в Україні	17
2.4 Логіка навчання впродовж життя потребує цілісного управління системою професійної освіти	19
2.5 Регіональне управління ПТО: роль регіональних та місцевих органів у сфері освіти та регіональних рад професійної освіти	21
2.6 Прогнозувальна функція належного багаторівневого управління системою ПТО	23
3. Оптимізація, укрупнення та раціоналізація мереж ПТО	25
3.1. Розблокування рішень щодо оптимізації: власність закладів професійної освіти	26
3.2 Оптимізація мереж закладів професійної освіти: злиття, закриття, або створення нових закладів?	27
4. Управління ПТНЗ, їх фінансування та автономія у контексті українських дилем щодо децентралізації	31
4.1. Керівництво та управління професійно-технічними навчальними закладами в Україні	31
4.2 Дилеми фінансування закладів професійної освіти в Україні	33
4.3 Посилення автономії закладів професійної освіти в Україні: чи буде це можливо вже зараз?	35
5. Державно-приватне партнерство у сфері професійної освіти в Україні	37
5.1 Нинішні форми та одержувачі ДПП в українській системі ПТО	38
5.2 ДПП в українській системі професійної освіти: яким чином вийти за нинішні межі з метою модернізації системи ПТО?	40

Вступ

Перша велика ініціатива українського уряду щодо децентралізації великою мірою стосується децентралізації системи професійно-технічної освіти (ПТО). Однак, ця Зелена книга та пов'язаний з нею процес консультацій мають набагато ширше значення для України. Децентралізація є інструментом для реалізації більш загальної реформи системи ПТО у відповідності до потреб економіки та у поєднанні з ініціативами у сфері підготовки робітничих кадрів, розвитку малого і середнього підприємництва (МСП) та регіонального розвитку. На сьогодні в Україні немає інших великих ініціатив, спрямованих на реформування ПТО, але вони вкрай потрібні. Сподіваємося, що ця Зелена книга та пов'язаний з нею процес консультацій допоможуть визначити необхідні заходи та мобілізувати кошти, необхідні для їх впровадження.

У новому запропонованому законі «Про професійну освіту» не згадується децентралізація або пов'язані з нею концепції. Зокрема, стаття 1, у якій пропонуються визначення найважливіших термінів, що використовуються у законі, не містить цього терміну і не пояснює його значення у контексті нинішнього процесу реформування ПТО. Це важливо, тому що термін «децентралізація» – неоднозначний, адже її можна здійснювати у різні способи. Тому, для України важливо зробити конкретний вибір щодо неї. Певною мірою, від цього залежатиме тлумачення майбутнього закону «Про професійну освіту». Прочитання законопроекту в світлі цього вибору може призвести до покращення формулювань його положень.

Важливою проблемою, що сьогодні негативно впливає на професійно-технічну освіту в Україні, є те, що її сприймають як своєрідну панацею для соціальної інклюзії та інтеграції вразливих груп населення. Але це не має відношення до конкурентоспроможності на глобальному ринку, навчання впродовж життя та інновацій. Питання полягає у тому, яким чином децентралізація управління ПТО може слугувати платформою для розвитку системи та відповідати різним стратегічним завданням. Критична переоцінка цілей, які повинна була б досягати українська система, та якими повинні були б бути її головні результати, могла б призвести до формування іншого бачення та політичних завдань української системи ПТО, які відрізнятимуться 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 децентралізації ⁽¹⁾. В рамках цієї ініціативи відбувалися широкі обговорення із зацікавленими особами у регіонах та були організовані сім фокус-груп за ключовими тематичними напрямками. Ця робота відбувається 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 процес децентралізації ПТО повинен бути успішним та водночас слугувати необхідним каталізатором для подальшої реформи системи.

Метою цієї Зеленої книги є зробити внесок у розроблення запропонованого Закону «Про професійну освіту», прискорити його прийняття та допомогти у підготовці до спільної міністерської наради, що запланована на першу половину 2017 року. У зв'язку з цим, Зелена книга переслідує такі конкретні цілі:

- надання аналітичної оцінки для спрямування подальшого політичного діалогу, пропонування варіантів розвитку політики та розвиток потенціалу у сфері її розроблення з метою формування далекоглядного підходу щодо управління політикою ПТО в Україні у контексті децентралізації, який поділятиметься зацікавленими особами ПТО на національному та місцевому рівнях;
- сприяння покращенню обізнаності про нагальні проблеми української системи ПТО на національному, регіональному, європейському та міжнародному рівнях.

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

6 грудня 2016 року ЄФО проведе у Києві нараду зацікавлених осіб з метою представлення Зеленої книги, консультацій із зацікавленими особами та збору їхніх коментарів та зауважень до неї. На передньому плані обговорень буде питання залучення зацікавлених сторін, а більш конкретно – ролі місцевих та регіональних органів влади, соціальних партнерів та роботодавців у процесі децентралізації ПТО. Зібрану інформацію буде проаналізовано та використано для вдосконалення змісту Зеленої книги. Остаточний варіант Зеленої книги, який очікується до кінця 2016 року, стане результатом співпраці Міністерства освіти і науки України та Європейського фонду освіти.

1. Загальний контекст: роль децентралізації ПТО в світлі співробітництва між ЄС та Україною

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 містяться важливі деталі щодо того, як України та ЄС рухатимуться вперед з метою виконання угоди. Перший істотний результат нашої співпраці з'явився 1 січня 2016 року, коли набрала чинності Угода про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (УПВЗВТ). Планується, що це призведе до появи нових джерел економічного процвітання народу України, українських підприємств та підприємців.

Потенціал для чудового партнерства очевидний. Але для втілення усіх вигід, що пропонуються угодою, знадобиться тяжка робота з обох сторін. Професійна освіта і навчання є важливим рушієм соціально-економічного та регіонального розвитку. Наприклад, вражаючий прогрес та економічний розвиток багатьох країн у всьому світі (наприклад, Німеччини, Швейцарії, Данії, Швеції, Фінляндії, Канади, Австралії та Польщі з часу її приєднання до ЄС) не малою мірою є результатом успішних реформ системи професійної освіти. Деяким молодим людям та навіть дорослим зручніше проходити другий етап середньої освіти у системі загальної освіти, в той час як іншим краще підходить професійна. Уся система побудована таким чином, що дає можливість і заохочує до руху між професійною освітою до загальної, і навпаки.

У багатьох країнах професійну освіту вважають життєво важливою складовою покращення ефективності виробництва, стимулювання розвитку та конкурентоспроможності економіки, зниження безробіття, а також інструментом для покращення становища малозабезпечених верств. За даними Євростату, у 2013 році майже половина усіх учнів другого етапу середньої освіти у 28 країнах ЄС навчалася за професійно-освітніми програмами. А у випадку Чеської Республіки, Хорватії, Австрії та Фінляндії ця частка становила 70% та вище.

У цих країнах не вважають, що одна система краща 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 (BostonConsultingGroup) ⁽²⁾. Він називає професійну освіту і навчання відсутньою ланкою економічного розвитку, якою часто нехтують і вважають менш значущою, ніж вона заслуговує. У цьому звіті визначено чотири фактори успішної й ефективної системи професійної освіти і навчання:

- узгоджена екосистема, у якій активно співпрацюють усі зацікавлені особи;
- державне фінансування та підтримка, що залежать від результативності системи;
- постійне активне співробітництво з боку промисловості;
- рівна повага та інтеграція професійної освіти і навчання у систему навчання впродовж життя.

Якщо система професійної освіти узгоджена з потребами роботодавців, її учні мають відмінні перспективи працевлаштування і швидко знаходять роботу. Роботодавці мають можливість наймати працівників, які можуть негайно долучатися до виробничого процесу і не потребують

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

років додаткового наставництва та навчання. Професійна освіта також надзвичайно важлива для розвитку підприємливості, 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 зокрема заохочує Україну та ЄС до співпраці у сфері ПТО. Також, професійна освіта є важливим чинником для успіху УПВЗВТ.

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

- дворічний проект ЄС Twinning «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» із бюджетом 5,3 млн. євро (2012–2017 рр.), метою якого є зміцнення потенціалу регіональних органів влади та інших зацікавлених сторін щодо розробки 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 консультації щодо розробки політики на національному рівні;
- інші заходи загальною вартістю 15 млн. євро допомагають українським суб'єктам брати участь у європейських програмах, таких як «Горизонт 2020», та допомагають із розвитком мережі центрів підтримки бізнесу, що надають консультації та здійснюють розвиток підприємницький 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») володіє бюджетом 97 млн. євро на розвиток систем багаторівневого управління, що буде прозорим, підзвітним та реагуватиме на потреби населення.

Процес децентралізації ПТО в Україні розпочався як частина загальнодержавної реформи щодо децентралізації влади, що стартувала у 2014 році – як і угода про співпрацю між Україною та ЄС. Одним з ключових напрямів визначено передачу фінансування та власності ПТНЗ на місцевий рівень. Серед інших наслідків цієї реформи була передача відповідальності за фінансування підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ на рівень місцевих бюджетів ⁽³⁾. Було передбачено, що фінансування навчальних закладів, розташованих у містах обласного значення, здійснюватиметься з бюджетів міст обласного значення, а інших – з обласних бюджетів та бюджету м. Києва.

У контексті співпраці ЄС та України та враховуючи економічні та соціальні виклики в Україні, децентралізацію ПТО можна вважати можливістю для реформування сектору ПТО з метою співробітництва на основі багаторівневого партнерства заради підвищення престижності та статусу ПТО до належного рівня заради сприяння зростанню, працевлаштуванню та регіональному розвитку в Україні.

1.1 МОН та децентралізація ПТО: стан справ на сьогодні

11 жовтня 2016 року Департаментом професійно-технічної освіти МОН було організовано робочу нараду. Серед учасників були представники Міністерства освіти, ЄФО та соціальних партнерів, у тому числі Міністерства соціальної політики України, Спільного представницького органу роботодавців та Національної академії наук України. Повний текст звіту про цю нараду наводиться у додатку. Обговорювалися такі питання:

- визначення стратегії ПТО та політики її децентралізації;
- механізм фінансування та передачі майна державних ПТНЗ у комунальну власність;

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

- формування регіонального замовлення;
- оптимізація мережі закладів професійно-технічної освіти;
- модернізація матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів.

МОН висловило зацікавленість у здійсненні подальшої роботи у таких напрямках:

- пропозиція щодо об'єднання низки ПТНЗ з ВНЗ, що надають послуги професійно-технічної освіти, зіткнулася з сильним спротивом. Міністерство зацікавлене дізнатися точку зору та пропозиції міжнародних експертів щодо вирішення даної ситуації;
- Зміни у системі фінансування ПТНЗ, що відбулися у 2016 році, призвели до небажаних наслідків у вигляді затримок із виплатою заробітної платні працівникам та стипендій учням. Міністерство зацікавлене дізнатися про міжнародний досвід щодо впровадження децентралізації, зокрема у розрізі фінансування – послідовність вжитих заходів та необхідна регулятивна підтримка;
- Попри добрий прогрес у розробленні планів регіонального розвитку та формування перших регіональних замовлень, існує потреба у таких покращеннях:
 - ухвалити законодавство 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 передачу майнових комплексів державних ПТНЗ, але цей процес зіткнувся з проблемами. 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 погодилися передавати майно 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, серед іншого, рекомендують:

- із залученням регіональних рад професійної освіти та регіональних галузевих рад започаткувати процес визначення перспектив галузей, відповідної модернізації змісту навчальних програм та покращення матеріально-технічної та методичної підтримки;
- при цьому необхідно враховувати не лише інтереси молоді, але також дорослого населення та безробітних;
- підвищити відповідальність ПТНЗ за якість їхніх послуг;
- покращити співпрацю з соціальними партнерами ПТО із широким залученням неурядових організацій;
- надати більше повноважень регіональним радам професійної освіти, для того щоб вони могли реально впливати на прийняття рішень.

ЄФО запропонував підготувати робочий документ під назвою «Стан професійно-технічної освіти в Україні», систематизувати чинні нормативно-правові акти у сфері ПТО, відстежити прогрес на основі Туринського процесу та визначити принципи співпраці з громадськими організаціями. Виділяються такі чотири теми:

- розподіл та взаємодія управлінських функцій на державному, регіональному рівні та на рівні навчального закладу;
- робота фокус-груп з питань децентралізації управління, адміністрування та фінансування, оптимізації мережі ПТНЗ, автономії навчальних закладів та державно-приватного партнерства;
- укладання Зеленої книги для структурування порад та рекомендацій, вироблення спільного бачення щодо законодавства та привертання уваги донорів до інвестиційних проектів у сфері ПТО;
- підтримка стратегічного використання цієї Зеленої книги.

1.2 Технічна примітка: використання юридичних текстів як ключових документів

Для написання Зеленої книги була використана низка важливих документів. Вона ґрунтується на висновках, точках зору та позиціях, що висловлені у:

- 24 регіональних та національному звітах 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, зокрема звітах (наприклад, звіт проекту PRIME ЄФО).

Крім того, Зелена книга ґрунтується на висновках робочої наради, що була організована Міністерством освіти 11 жовтня 2016 року. У ній наводяться посилання на статті пропонованого законопроекту «Про професійну освіту» (на основі перекладу версії, наявної станом на жовтень 2016 року). Тобто, усі коментарі та пропозиції у даному документі відносяться саме до цієї версії законопроекту, оскільки більш пізні його варіанти можуть певним чином відрізнятися від того, який враховано у Зеленій книзі. Ці розбіжності можуть впливати або не впливати на аргументацію Зеленої книги.

ЄФО та МОН просять читачів Зеленої книги та учасників наради, що відбудеться у Києві 6 грудня 2016 року, звертати увагу на наявні невідповідності та повідомляти нам, чи впливають вони на зміст Зеленої книги та результати обговорень протягом цієї наради. Це дасть нам можливість оновити та вдосконалити цей документ до його остаточного затвердження наприкінці цього року.

2. Підходи до налагодження належного багаторівневого управління для роботи над децентралізацією ПТО в Україні

Європейський фонд освіти розуміє належне багаторівневе управління у системі професійної освіти і навчання як модель управління формуванням політики у цій сфері, що ґрунтується на узгоджених діях та ефективному залученні державних та приватних зацікавлених осіб на усіх можливих рівнях (міжнародному, національному, галузевому, регіональному/місцевому, рівні навчального закладу) з метою об'єктивного формування, реалізації, моніторингу та перегляду такої політики. Метою належного багаторівневого управління у системі професійної освіти і навчання є посилення взаємодії та участі таких зацікавлених осіб, що супроводжуватиметься одночасним підвищенням рівня актуальності, підзвітності, прозорості, узгодженості, ефективності та дієвості політик та систем професійної освіти і навчання ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ ЄФО 2013 р. відповідно до тлумачення Європейського центру розвитку професійної освіти (Cedefop) (2011 р.) та Комітету регіонів (2009 р.).

Вертикальний вимір багаторівневого управління у професійній освіті стосується зв'язків між вищими та нижчими рівнями управління (наддержавний/міжнародний, національний, регіональний/місцевий та рівень навчальних закладів), у тому числі їхніх інституційних, фінансових та інформаційних аспектів. Горизонтальна площина стосується механізмів співпраці між політичними суб'єктами та суспільством у контексті суспільного діалогу.

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

- Кабінет 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. Реформа ПТО потрібна, але повільні темпи децентралізації спричинені низьким рівнем координації державних суб'єктів щодо вироблення бачення та впровадження політики у сфері ПТО, неспроможністю забезпечити узгодженість та ефективність системи.

На національному рівні після 2014 року не відбувалося змін у розподілі обов'язків та повноважень у контексті управління системою ПТО. У 2016 році обласні підрозділи були реорганізовані у департаменти освіти і науки, внаслідок чого відділи професійно-технічної освіти були замінені управліннями професійно-технічної освіти. Крім того, у 2016 році на обласному рівні були утворені регіональні ради (стейкхолдерів) професійної освіти.

Нечіткий розподіл ролей та відповідальності породжує низку проблем у формуванні та реалізації політики у сфері ПТО на обласному рівні. Це необхідно прояснити у новому Законі України «Про освіту». Утрудненим є розподіл обов'язків та повноважень між Міністерством освіти і науки України (національний рівень), департаментами освіти і науки (управліннями професійно-технічної освіти – на обласному рівні) та муніципальними органами міст обласного значення (наприклад, що стосується оновлення змісту ПТО). Деякі інші міністерства прямо залучені до процесу прийняття рішень щодо ПТО (наприклад, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики – через Державну службу зайнятості), у той час як соціальні партнери на національному, галузевому та регіональному рівнях повинні брати систематичну участь в усьому циклі формування та реалізації політики у сфері ПТО.

Серед напрямків, що потребують зміцнення аналітичних, дорадчих та управлінських можливостей на регіональному рівні, можна назвати, наприклад, такі: прогнозування потреб у робітничих кадрах на регіональних ринках праці, оптимізація та якість мереж професійно-технічних навчальних закладів та самої професійної освіти, підсилення соціального партнерства та впровадження інноваційних моделей, практик, стандартів професійної освіти для молоді та дорослого населення (тощо).

У цьому контексті необхідно визначити та виявити лідерський потенціал, що вимагається від різних суб'єктів для того, щоб розподілити їхні обов'язки та повноваження на різних рівнях (наприклад: *хто повинен ініціювати політику? Хто відповідатиме за консультації або реалізацію політики на стратегічному рівні? Хто і спільно з ким забезпечуватиме фінансування? Тощо*). Які типи партнерств необхідно узгодити для формування, реалізації, моніторингу та оцінки політик у сфері ПТО у контексті децентралізації на усіх рівнях? Це питання є більш важливим у зв'язку з

правильним співвідношенням повноважень, які повинні бути розділені між центральним та регіональним рівнями. Наприклад, які функції будуть правильними для регіональних рад професійної освіти? Яким чином керівні ради ПТНЗ повинні застосовувати повноваження щодо більшої автономії своїх закладів?

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

У зв'язку з вищезазначеним, хорошою вправою із впровадження належного багаторівневого управління в українській ПТО було б здійснення самооцінювання для окреслення інституційних можливостей (*хто що робитиме на якому рівні, та як*) на різних рівнях управління суб'єктів ПТО. Це можна реалізувати двома шляхами:

- обговорити та визначити правильні стратегічні напрямки та функції управління для розроблення *Аналітичної рами децентралізації ПТО в Україні*. У новому запропонованому Законі «Про професійну освіту», наприклад, не згадується децентралізація або пов'язані з нею концепції. Зокрема, стаття 1, у якій пропонуються визначення найважливіших термінів, що використовуються у законі, не містить цього терміну і не пояснює його значення у контексті нинішнього процесу реформування ПТО. Це важливо, тому що термін «децентралізація» може бути неоднозначним – йому потрібно дати чітке визначення з урахуванням політик та систем ПТО ⁽⁵⁾. Необхідно буде визначити напрямки політики у сфері ПТО, які чинять визначний вплив на формування системи управління;
- обговорити, яким чином запустити процес *Перегляду інституційних механізмів*. Такий перегляд міг би зосередитись на структурі управління закладами професійно-технічної освіти, що задіяні у процесі формування та реалізації політики. Це може стосуватись адміністративної інфраструктури, ресурсів, практик бюджетування, а також можливостей управління фінансами для забезпечення безперешкодного процесу децентралізації ПТО в Україні (2017–2020 рр.). Це також дозволить визначити належний механізм координації, необхідний для ефективного формування політики у сфері ПТО.

2.1 Оновлене бачення нової системи професійної освіти, що слугує державі та її регіонам

Такий перегляд можна було б доповнити розробленням *чіткого та недвозначного* бачення нової децентралізованої системи професійної освіти і навчання. Це стане практичним інструментом для донесення того, що відбувається, до різних зацікавлених осіб. Процес розроблення бачення – це можливість обговорити нагальні питання. Він чітко прояснює, чого ми бажаємо досягти і яким чином це зробити, а також є інструментом для залучення до цієї роботи усіх ключових зацікавлених осіб.

Один із способів, за допомогою якого можна почати формулювання бачення, є складання переліку аспектів, у яких нова система буде краща за існуючу з точки зору якості, або ж переліку очікуваних властивостей системи, як їх «відчуватимуть» учні, вчителі та майстри, роботодавці, працівники та місцеві органи. Наводимо перелік питань, які можна було б розглянути про формулюванні бачення нової децентралізованої системи професійної освіти. У (новій) системі:

- постачальники послуг від системи професійної освіти (та ВО), від державного та приватного сектору, доповнюють одне одного як ключові компоненти системи навчання впродовж життя;
- вища освіта та ПТО користуються рівною повагою як з боку учнів, так і суспільства в цілому;
- інновації є невід'ємною частиною надання професійної освіти;
- громадянам легко переходити з вищої освіти у професійну та навпаки;
- система ПТО в цілому знаходиться у постійному діалозі із зацікавленими особами;
- система усе більше орієнтується на попит у зв'язку з послугами, що нею надаються;

⁽⁵⁾ В цілому, головним завданням буде одержати цілісне але конкретне роз'яснення та визначення того, що потрібно децентралізувати, деконцентрувати, передати – кому та на яких рівнях управління ПТО.

- 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 працює над її вдосконаленням;
- система постійно пристосовується з допомогою системи забезпечення якості;
- система постійно експериментує з новими методами викладання.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проект Закону «Про професійну освіту» передбачає певні функції щодо формування стратегічних напрямів розвитку професійної освіти (стаття 13.1 «Повноваження центрального органу виконавчої влади»), які можуть також здійснюватися областями. Однак, законопроект ще не прийнято, і цей процес може затягнутися. Крім того, зацікавлені особи національного та регіонального рівня занепокоєні ситуацією у секторі ПТО, яка ще більше ускладнюється через політичну реформу та серйозні проблеми з фінансуванням та якістю.

ВАРІАНТ РІШЕННЯ:

- Можна було б сформулювати стратегію формальної професійної освіти, надавши регіонам провідну роль щодо формулювання тактик, за допомогою яких вони планують використовувати ПТО для розвитку інновацій, економічного зростання та підвищення рівня зайнятості. Ця стратегія допоможе закінчити розроблення нового закону, якщо у ній буде докладно зазначено, яким чином кожний із суб'єктів повинен пристосуватися до нового законодавства, а також буде описаний внесок, який система ПТО повинна буде зробити протягом найближчих років у соціально-економічний та регіональний розвиток України, а також цінність державних послуг професійної освіти для українських громадян. Розроблення стратегії стало б можливістю залучення у регіонах усіх відповідних національних, галузевих, регіональних та місцевих суб'єктів ПТО, у тому числі навчальних закладів.
- Необхідно підготувати «дорожню карту» або план управління децентралізацією системи ПТО із зазначенням кроків, які потрібно зробити, та календаря виконання. Стратегія допоможе у завершенні розробки нового Закону «Про професійну освіту» та у його стратегічному впровадженні. У стратегії необхідно детально визначити механізми залучення та координації зацікавлених осіб. Обговорення майбутнього процесу роботи могло б допомогти у плануванні децентралізованої політики у сфері ПТО на 2017-2020 рр.

Додаткові запитання до цього розділу:

- Яким є бачення децентралізованої системи професійної освіти?*
- Якою є модель децентралізації ПТО в Україні? Порівняння послуг ПТО, що диктуються державою, та ринково-орієнтованих послуг.*
- Хто є зацікавленими особами на усіх рівнях управління? Які їхні ролі та обов'язки?*
- Яка роль держави? У яких питаннях можна зменшити роль держави? Відповідальність за які рішення можна передати регіональній владі, ПТНЗ, соціальним партнерам та приватному сектору?*
- Яка донорська допомога потрібна Україні для просування децентралізації ПТО?*

2.2 Необхідність модернізації соціальної ролі системи ПТО ⁽⁶⁾

Система ПОН в Україні у значній мірі є соціально орієнтованою – вона забезпечує захист соціально вразливих груп населення. Їй на законодавчому рівні доручено здійснювати соціальну підтримку вразливих категорій молоді, які мають переваги для вступу до ПТНЗ. У 2015–2016

⁽⁶⁾ Див. також розділ 4 цього документа.

навчальному році частка таких учнів у ПТНЗ державної форми власності варіювалася між 30% та 50%. Така ситуація створює значне фінансове навантаження на систему ПТО, а нещодавно кількість осіб, які підпадають під такі категорії, істотно зросла.

ПТНЗ відіграють основну роль в освіті соціально вразливих груп населення. Частково ця роль полягає у наданні соціальних стипендій (на відміну від академічної стипендії, для одержання соціальної необхідно, щоб учень належав до однієї з визначених вразливих груп). З цієї причини, у суспільстві часто сприймають заклади професійно-технічної освіти як такі, що призначені спеціально для неуспішних учнів. Соціальна функція ПТНЗ фінансується з місцевих бюджетів.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

«Монополізуючи» освіту для економічно вразливих груп та осіб з особливими потребами, система ПТО обмежує цим категоріям населення доступ до вищої освіти. Більшість закладів професійно-технічної освіти здатні лише частково забезпечувати необхідну таким особам підтримку. Існує невідповідність між тим, чого закон вимагає від системи ПТО, та ресурсами, що надаються для цього державою. У майбутньому ця невідповідність лише посилюватиметься через процеси децентралізації та оптимізації усієї системи ПТО.

Хоча академічні стипендії – незвичне явище для закладів професійної освіти у європейських країнах, в українських умовах вони вкрай потрібні. Однак, один елемент системи стипендій не працює, як належить. Йдеться про гарантованість академічної стипендії кожному учню. Це знижує дисципліну та мотивацію учнів до навчання та відвідування занять. Замість існуючої системи, потрібно, щоб учні, які мають добрі оцінки, отримували найвищі академічні стипендії, а учні, що навчаються дуже погано – не отримували її взагалі.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ:

- Ініціювати формальний та структурований процес консультацій з урахуванням ефективних міжнародних нормотворчих практик та на основі міжміністерської взаємодії (наприклад, між МОН, Мінфіном та із залученням інших недержавних суб'єктів для консультації) для обговорення можливостей реформування системи академічних стипендій шляхом впровадження прозорих та ефективних критеріїв, що базуватимуться на результативності та відвідуваності учнів. Підсумкові результати таких консультацій необхідно включити у Закон «Про професійну освіту» та, за необхідності, прийняти рішення щодо розроблення вторинних нормативно-правових актів.
- Регіональні зацікавлені особи ПТО (обласні департаменти та регіональні ради професійної освіти, органи місцевого самоврядування, ПТНЗ та методичні центри) могли б на своєму рівні поширити обговорення щодо можливостей обмеження та роз'яснення соціальної функції ПТНЗ. Наприклад, можна зосередити такі обговорення на питаннях надання гуртожитків таким чином, щоб дати можливість обдарованим дітям з числа дітей-сиріт та соціальним сиротам вільно обирати будь-який тип ПТНЗ згідно з їхніми особистими здібностями (заклади загально-академічного спрямування, спортивні школи, художні школи, навчальні заклади з поглибленим вивченням певних дисциплін, двомовні заклади тощо). Визначити критерії та порогові значення для доступу вразливих груп. За результатами обговорень можна було б розробити рекомендації щодо внесення додаткових змін до проекту закону «Про професійну освіту» (або до чинних нормативних актів).

2.3. Управління фінансуванням професійної освіти: пошук найбільш ефективної моделі децентралізації ПТО

Управління та фінансування ПТО в Україні – це основний аспект у реформі децентралізації системи, адже політичні рішення прямо впливають на спосіб управління системою. У контексті процесу децентралізації системи ПТО в Україні реформа фінансування ПТО набула ще більшого значення протягом 2016 року через невідкладний характер рішень, які необхідно було приймати на національному рівні (зокрема у взаємодії між МОН та Міністерством фінансів), та які могли б полегшити виділення коштів професійно-технічним навчальним закладам у регіонах просто заради їхнього виживання. У зв'язку з цим, ПТНЗ у регіонах опинилися у ситуації

недофінансування, особливо зі сторони міст обласного значення. Існуючу систему управління було зруйновано, а нової не створено. Горизонтальні зв'язки між регіонами ускладнилися. В результаті цієї ситуації виникли деякі негативні наслідки: ускладненість отримання учнями професійної кваліфікації в іншому регіоні, або просто нерозробленість структури відповідальності місцевих органів влади за фінансування та управління підпорядкованих їм ПТНЗ (Туринський процес 2016 р.).

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 в Україні, яка радикально змінила фінансування областей, міст, районів та новосформованих об'єднаних територіальних громад. Нинішня система поточного фінансування сектору ПТО (у 2016–2017 фінансових роках) спричинила його розподіл на два підсектори, один з яких фінансується з бюджетів міст, а другий – з бюджетів областей. За умови збереження такої фрагментованості, у майбутньому буде надзвичайно важко впровадити раціональну політику фінансування ПТО⁷.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проект Державного бюджету на 2017 рік, поданий Урядом України на затвердження Верховній Раді України у жовтні 2016 року, передбачає зміни у системі фінансуванні в світлі проблем, що виникли у 2016 році – окрім гарантованої субвенції на загальноосвітню підготовку учнів з загальнодержавного бюджету, ПТНЗ будуть фінансуватися з обласних бюджетів, що вплине на визначення стратегії і тактики управління розвитком регіональних систем ПТО (на основі регіонального замовлення на підготовку робітничих кадрів) і сприятиме становленню нової децентралізованої системи управління ПОН в Україні (⁸).

Існують дві основні моделі децентралізації освіти (включаючи професійну), а саме на рівень навчальних закладів та на рівень місцевих органів влади. Ці дві моделі важко врівноважити між собою. Однак, ці дві моделі часто співіснують, хоча у двох ключових аспектах управління вони є несумісними. Цими аспектами є закриття навчальних закладів та планування їхніх бюджетів. З цієї причини, кожній країні доводиться обирати, яку модель застосовувати.

Отож, який варіант був би найбільш логічним для України – рівень міста, або рівень області? Передача містам обласного значення функцій фінансування ПТНЗ, що знаходяться на території цих міст, яка була здійснена у 2016 році, мала глибокі негативні наслідки для сектору ПТО в Україні. Більш-менш подібні аргументи повторюються і в бюджеті на 2017 рік. Ці проблеми були передбачені фахівцями професійно-технічної освіти, і їх можна було б уникнути, якби такі рішення приймалися за результатами консультацій із зацікавленими особами. Сьогодні важливо переглянути загальний підхід до децентралізації в світлі отриманого досвіду та, за необхідності, відобразити потрібні зміни у наступних версіях законопроекту «Про професійну освіту».

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 за Законом України «Про професійно-технічну освіту», а саме – здійснення перевірок ПТНЗ щодо непов'язаних з фінансуванням питань, таких як організація освітнього та навчально-виробничого процесу.

Передача власності державних ПТНЗ у комунальну власність до прийняття Законів України «Про освіту» (рамкового) та «Про професійну освіту» є, мабуть, передчасною. Відповідно до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та Постанови № 1482 Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 21 вересня 1998 року.

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

(⁷) Початковий звіт ЄФО та МОН про децентралізацію професійно-технічної освіти (2016 р., неопублікований).

(⁸) Звіт України 2016 року в рамках Туринського процесу (готується до публікації).

міст. Це означає, що у випадку надання містам фінансової відповідальності за розвиток мереж ПТНЗ, їм потрібно буде 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 природньо, що міські адміністрації намагатимуться обмежувати доступ до ПТНЗ для осіб, що не є мешканцями їхнього міста, що створить проблеми із суспільною згуртованістю та (або) справедливістю.

Існують свідчення, що деякі міські адміністрації вже намагаються обмежувати перелік професій 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, що не проживають у них. У середньому, учнівський склад ПТНЗ включає 30% жителів міста та близько 70% учнів, що приїжджають з інших місць. Міста також аналізують, чи потрібно їм витратити свої гроші на підготовку робітничих кадрів, які потім працюватимуть в інших містах.

Ці цілком зрозумілі тенденції практично унеможливають подолання прірви, що існує між навчальними закладами, розташованими у містах та у сільській місцевості, щодо якості обладнання, матеріально-технічної бази та інших чинників, а також призведуть до низки негативних наслідків щодо перспектив професійно-технічної освіти впливати на соціально-економічний розвиток регіонів.

За даними Туринського процесу 2016 року, сектор ПТО недофінансовувався протягом усього періоду незалежності України, що призвело до зниження якості професійно-технічної освіти. Недофінансування мало багатогранний характер. За даними Державної служби статистики, в Україні в останні 5 років видатки на ПТО становили 0,4 % від ВВП і склали в середньому 6,2–6,4 % від загальних видатків на освіту. В підсумку варто зазначити, що управління та фінансування ПТО в Україні обумовлене такими труднощами:

- глобальне недофінансування системи, здебільшого з державного бюджету, що потребує невідкладного залучення приватних суб'єктів;
- спосіб, у який здійснюється передача відповідальності на регіональний рівень, за якого деякі міста стикаються з труднощами виділення необхідних коштів (регіональне замовлення проти державного замовлення);
- оптимізація мереж та типів ПТНЗ з метою забезпечення підходів згідно з принципом навчання впродовж життя;
- видатки, що покриваються в умовах обмеженості бюджетів, це, в основному, заробітна плата та експлуатаційні витрати, що шкодить якості професійної освіти (наприклад, за рахунок закупівлі нового обладнання тощо).

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Повторно ініціювати узгоджений процес консультацій та діалогу на національному та регіональному рівнях щодо наслідків передачі функцій фінансування та управління ПТНЗ містам обласного значення. Для таких консультацій можна, наприклад, використовувати регіональні платформи та результати Туринського процесу, а також наслідки нинішніх поточних реформ. Залучити до цієї роботи вибірку директорів ПТНЗ у регіонах. Це рішення спричинило серйозні ризики для розвитку та життєздатності української системи професійно-технічної освіти. Широко визнається той факт, що передача фінансування ПТНЗ на рівень місцевих бюджетів створило величезні проблеми, такі як нестабільність фінансування соціальних функцій навчальних закладів, небезпека втрати роботи вчителями, труднощі у співпраці з місцевими адміністраціями через недостатню зрозумілість функцій.

У багатьох випадках, це поставило систему під загрозу колапсу. Зібрані дані чітко вказують, що фінансування та управління системою ПТО повинно здійснюватися на регіональному рівні. Тобто, фінансування потрібно повернути на рівень області. Використовуючи результати обговорень в українській спільноті ПТО, МОН повинно створити серйозний, структурований порядок денний спільного діалогу з Міністерством фінансів.

- В результаті цього діалогу могло б бути прийняте рішення про спільну підготовку *аналітичної рамки децентралізованого фінансування ПТО в Україні* за участі Міністерства фінансів та МОН, а також зацікавлених осіб регіонального (місцевого) рівня та рівня навчальних закладів. Це могло б вже на першому етапі допомогти включити конкретні згадки про процес децентралізації у проект Закону «Про професійну освіту» шляхом включення у нього визначень важливих термінів, що застосовуються до реформи ПТО та пов'язані з управлінням та фінансуванням системи. Необхідно забезпечити повноцінну консультацію з соціальними партнерами, особливо роботодавцями. Робочі групи можуть мати формат груп міжміністерської співпраці або *цільових робочих груп з питань управління та фінансування ПТО*. У такому політичному діалозі необхідно слідувати логіці інтегрованої мобілізації ресурсів, виділення коштів та управління фінансами.

У контексті таких консультацій та обговорень частиною порядку денного системного діалогу щодо формування політики можуть стати такі варіанти дій:

- позбавити міста обласного значення відповідальності за фінансування та управління ПТО. Здійснити децентралізацію обов'язків щодо фінансування ПТНЗ на рівень області за винятком міста Києва (та, можливо, деяких інших міст, що демонструють ефективність). Незважаючи на це, міста відіграють ключову роль у розвитку регіонів та мають законні потреби щодо системи ПТО в залежності від своїх планів розвитку. Тому, має сенс у повній мірі залучити адміністрації міст до цього діалогу та формулювання управлінських рішень щодо ПТО, які приймаються відповідними регіональними органами;
- 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 не повинні співпрацювати з регіональною владою у питаннях фінансування ПТНЗ. Реалістична та доцільна модель децентралізації ПТО на даний момент повинна була б реалізовуватися поетапно, і вона повинна була б полягати не стільки у тотальній передачі відповідальності від центрального рівня, скільки у поступовому перерозподілі ролей на різних рівнях управління з метою досягнення балансу між державою, регіонами та навчальними закладами. Однак, здається, що в Україні саме області виглядають тими адміністративними одиницями, які краще підготовлені з точки зору можливостей лідерства (здійснення керівництва);
- діалог політичного рівня між Мінфіном та МОН можна побудувати навколо деяких *нагальних питань*. Наприклад: як за допомогою фіскальної політики можна було б підтримати актуальність та привабливість ПТО у контексті децентралізації; сприяння розробці механізмів розподілу витрат для підтримки ширшої участі підприємств та фізичних осіб (соціальних партнерів, роботодавців та громадянського суспільства) у системі; формула фінансування системи ПТО, включаючи параметри та змінні величини, що враховуються при формуванні державного і регіонального замовлення; принцип зрівнювання для врівноваження більш розвинених та бідних регіонів (тощо). До цього діалогу можна було б долучити інші міністерства, наприклад, Міністерство регіонального розвитку або Міністерство соціальної політики, а також соціальних партнерів, що забезпечило б обмін інформацією та ефективність консультацій;
- За результатами вищезазначеного – здійснити докладний перегляд законопроекту «Про професійну освіту» та запропонувати покращення до нього таким чином, щоб він був повністю сумісним з обраною моделлю децентралізації управління ПТО. Фактично, державне замовлення в Україні більше не діє, у той час як регіональне функціонує у *порожньому правовому полі*. Відповідно, Закон «Про професійну освіту» міг би запропонувати основну правову структуру для розроблення *нового механізму* розподілу місць у ПТНЗ. Для цього його потрібно запропонувати, обговорити та сформулювати для впровадження в рамках майбутнього закону.

2.3.1 Необхідність переглянути механізми *формульного фінансування* для покращення управління системою ПТО

Ідея переходу до формульного фінансування в цілому пов'язана з децентралізованим фінансовим управлінням на рівні державних закладів професійної освіти. У більшості централізованих систем, країни, зазвичай, звертають більше уваги, грубо кажучи, на *фактор вчителя*. У багатьох країнах перехідної економіки та країнах, що розвиваються, фінансування з розрахунку на кількість учнів (на людину) широко визнається як хороший варіант для управління та фінансування системи професійної освіти. Однак, приймаючи рішення про фінансування навчальних закладів за формулою, критично важливе значення відіграє ступінь автономії таких закладів. Цей аспект необхідно враховувати у нинішньому інституційному контексті, коли в Україні здійснюється децентралізація управління та фінансування системи ПТО.

Серед інших ключових аргументів на користь реформування механізмів формульного фінансування, важливо нагадати зацікавленим особами ПТО України, що *розумна* формула фінансування може сприяти певному орієнтуванню політики у трьох напрямках:

- формульне фінансування може допомогти у формуванні конкурентоздатного ринкового середовища для якісних послуг професійної освіти і навчання;
- формульне фінансування може сприяти балансу соціальної справедливості, при цьому стимулюючи ефективність (за наявності відповідних індикаторів);
- формула фінансування може сприяти впровадженню інших керівних функцій для просування конкретних політик у сфері професійної освіти, та (або) забезпеченню додаткового фінансування відповідно до інтересів державної влади (наприклад, з метою збереження навчальних закладів у сільських місцевостях; спеціалізації навчальних планів на певних важливих професіях відповідно до інтересів галузі, тощо).

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Розподіл механізмів фінансування між двома підсекторами ПТО, а саме професійно-технічними навчальними закладами, що фінансуються з бюджетів області та міст, та вищих навчальних закладів I/II рівнів акредитації, що фінансуються з центрального бюджету, пояснює, чому ПТНЗ в Україні перебувають у критичному фінансовому становищі.

Вони все ще фінансуються з державного бюджету (бюджету МОН). У 2016 році Міністерством фінансів не було внесено жодних змін до цього механізму фінансування. Те саме, насправді, стосується і загальної середньої освіти, яка фінансується з бюджетів міст та районів з використанням освітньої субвенції. Таким чином, ПТНЗ є єдиним підсектором освіти, що стикається з гострою нестачею фінансування.

У 2015 році у формулі, що застосовувалася для призначення субвенції ПТНЗ, використовувалися лише три коефіцієнти: *учні ПТНЗ, розташованого не у гірській місцевості, учні ПТНЗ, розташованого у гірській місцевості, та учні-сироти*. У порівнянні з доволі складною формулою розрахунку освітньої субвенції (понад 20 коефіцієнтів), ця формула досить проста.

У 2016 фінансовому році субвенцію на підготовку робітничих кадрів було скасовано. Обговорення щодо 2017 фінансового року, здається, вже завершені, але одна з пропозицій полягала у включенні загальноосвітнього компонента у навчальному процесі ПТНЗ в освітню субвенцію.

Можна було б переглянути пропозицію щодо здійснення децентралізації розподілу коштів для фінансування ПТНЗ на найнижчі проміжні рівні (місцевий рівень або рівень міста), замість регіонального (обласного) рівня. Однак, на обох рівнях було б потрібно впровадити формульний механізм на засадах прозорості, ефективності та справедливості, при цьому забезпечивши належний рівень автономії навчальних закладів.

Крім того, у проекті Закону «Про професійну освіту» не згадуються механізми фінансування на основі формули, а процес *люб'ювання* інтересів спільноти професійно-технічної освіти з метою впливу на рішення Міністерства фінансів, здається, завжди проходить незадовільно, або взагалі викликає зневіру.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Нинішні формульні механізми, які впливають на фінансування ПТНЗ, без змін в інших чинниках або коефіцієнтах, або без застосування освітньої субвенції, просто *придушують* діяльність ПТНЗ. Таким чином, якщо ця стратегія фінансування збережеться, це може стати *природним механізмом* для ліквідації значної кількості ПТНЗ. Іншими словами, це може спричинити закриття та подальше злиття цих навчальних закладів у контексті оптимізації та раціоналізації мережі ПТНЗ, що також впливає на реорганізацію професії вчителя професійної освіти (умови праці та робочі місця).
- Формула, що використовується для призначення субвенції ПТНЗ, не враховує наступних чинників, кожний з яких впливає на поточні витрати, пов'язані зі здійсненням професійної підготовки: напрямок професійної спеціалізації навчального закладу; вечірнє або денне навчання; навчальні програми, що використовуються, зокрема кількість років навчання або практичних заходів, що організовуються роботодавцями (якщо такі є). Необхідно усебічно обговорити ці чинники за участі фінансових підрозділів на національному, регіональному рівнях, та на рівні навчального закладу, з метою визначення способу їх врахування у нинішньому контексті для покращення механізмів фінансування професійно-технічних навчальних закладів.
- Серед інших можливих чинників, які слід обговорити у випадку, якщо буде прийняте рішення про надання більшої фінансової автономії закладам професійної освіти (хоча і під керівництвом місцевих/регіональних органів влади), можуть бути чотири основні складові для оптимізації формули фінансування, що сприятимуть збалансуванню підходів на основі справедливості, ефективності та управління:
 - базовий розподіл коштів за кількістю учнів та ступенями;
 - виділення коштів на покращення навчальних планів (наприклад, для професій, у яких існує велика потреба);
 - виділення коштів на забезпечення соціальної справедливості з метою гарантування доступу учням з особливими потребами;
 - виділення коштів в залежності від особливих чинників навчального закладу, пов'язаних з утриманням будівель, території та матеріально-технічної бази.
- Для наповнення цих обговорень фактичними даними та з метою визначення конкретної сутності фінансування системи на основі формули, було б добре здійснити аналіз (або дослідження) того, яким чином працюють формульні механізми фінансування та як вони впливають на розвиток ПТО в Україні. Імовірно, національний та регіональний рівень (і, звичайно, навчальні заклади) могли б представити та поділитися власними цифрами та аналізом. Однак, було б надзвичайно корисно здійснити порівняння таких практик та їх застосування для того, щоб прийти до певних уніфікованих висновків та варіантів дій, які можна буде застосувати в українському контексті, і які підуть на користь управлінню регіональними мережами ПТО. Крім того, таке дослідження може доповнити своїми даними аналітичну рамку децентралізації ПТО.

Ця вправа, очевидно, також може вплинути на рішення щодо найкращого способу децентралізації ПТО та належної раціоналізації мережі навчальних закладів, а також на ступінь автономії, якої поступово набуватимуть заклади професійної освіти ⁽⁹⁾. У цьому відношенні міжнародна практика свідчить, що формульні механізми використовуються для

⁽⁹⁾ 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 лише на певні потреби (наприклад, не на кадрове забезпечення).

знаходження балансу управлінських повноважень між центральним та регіональним (місцевим) рівнями, та успішність цих практик може бути різною, в залежності від того, яким чином проміжні рівні (регіональні або місцеві) здійснюють свої повноваження у співпраці з навчальними закладами. У цьому контексті було б корисно також обговорити міжнародний досвід фінансування за кількістю учнів.

- У будь-якому з цих варіантів, якщо буде прийняте рішення більшою мірою перевести систему ПТО на формульне фінансування, необхідно буде забезпечити підвищення рівня якості системи, та, напевно, зробити її більш орієнтованою на результат. Необхідно обговорити способи майбутньої роботи з використанням нових формульних механізмів, вдосконалюючи процеси збору, уніфікації, верифікації та публікації даних та показників на усіх рівнях, для того що підтримати діяльність на центральному, регіональному, місцевому рівнях та на рівні навчального закладу.

2.3.2 Необхідність повернутися до питання багатоканального фінансування з метою забезпечення життєздатності та покращення перспектив сектору професійної освіти в Україні

Цей документ, інші джерела, що містять інформацію про українську систему ПТО (наприклад, початковий звіт, звіт Туринського процесу 2016 року) та досвід зацікавлених сторін підтверджують необхідність вдосконалення управління та фінансування у системі ПТО. З однієї сторони, існує потреба уніфікувати державні практики та джерела для попередження фрагментації, а також уніфікувати бюджетний кошик ПТО. При цьому необхідно зважити деякі альтернативи та політичні механізми для вливання додаткових коштів у систему, що страждає від недофінансування. Зокрема, у політиці у сфері професійної освіти і навчання якість великою мірою залежить від каналів фінансування.

Тому, за нинішнього фінансового становища української системи ПТО, необхідно запровадити нову систему механізмів спільного фінансування, що дозволило б розподіляти витрати на професійну освіту між державою, роботодавцями та громадянами.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Сьогодні бюджети ПТНЗ наповнюються з різних джерел – з бюджетів областей, районів та міст обласного значення, а також за рахунок різних «стабілізаційних» субвенцій. Однак, ці кошти покривають лише 60% фінансових потреб навчальних закладів у регіонах. ПТНЗ, що знаходяться у регіонах, але за межами міст, знаходяться у найгіршому становищі – фінансування покриває лише 45% їхніх потреб. Між пропонованим новим законом та чинною законодавчою базою існують розбіжності. Справді, здається, що не існує чітких механізмів для перерозподілу місцевих бюджетів в умовах відсутності нового Закону «Про професійну освіту».

За даними Туринського процесу 2016 р., планування коштів на утримання ПТНЗ здійснюється відповідно до доведених граничних обсягів видатків на утримання ПТО в областях. Видатки з державного бюджету не нараховувалися на будівництво, ремонт приміщень, придбання навчальної техніки і обладнання, комп'ютерів, видання підручників та навчальних посібників. Також не виділялися кошти на підвищення кваліфікації та перепідготовку педагогічних кадрів. Така ситуація створила неможливість інноваційного розвитку системи ПТО в Україні.

На рішення про передачу ПТНЗ містам вплинуло те, що у 2015 році міста мали значні неосвоєні бюджети. Стаття 47.2 розділу X проекту Закону «Про професійну освіту» визначає перелік джерел державного фінансування (освітня субвенція, державний та місцеві бюджети, державне фінансування на підготовку за спеціальностями та професіями державного значення тощо), але не уточнює, яким чином розподілятимуться кошти. Стаття 49 розглядає державно-приватне партнерство у професійній освіті як спосіб одержання додаткового фінансування системи (див. розділ 5 цього документа).

Процес децентралізації до рівня міст спричинив ситуацію, за якої навчальні заклади сектору ПТО не можуть мати доступу до регіональних фінансових та інвестиційних програм. Ці програми

спрямовували додаткові кошти у сектор ПТО в регіоні. Однак, здається, ці програми, що фінансувалися з обласного бюджету, можуть також охоплювати і ПТНЗ, що фінансуються з бюджетів міст обласного значення (порушення бюджетної дисципліни).

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Беручи до уваги, що деякі субвенції залишаються невикористаними, а також досвід України у розподіленні коштів, що надходять з податків ПТО (передача бюджетів містам, замість областей), необхідно започаткувати обговорення про створення інституційного механізму координації усієї системи управління ПТО (див. також розділ 2.4 цього документа).
- З однієї сторони, залучення коштів у систему могло б здійснюватися центральними, регіональними та місцевими органами (МОН та іншими міністерствами, що мають відношення до ПТО), при цьому необхідно визначити, які інші податки потрібно запровадити для забезпечення додаткового фінансування системи ПТО. Наприклад, додатковий податок на прибуток, податок на споживання та інші податки, що збираються з бізнесу і надходять до центральних, регіональних та місцевих скарбниць, могли б бути використані для підтримки системи. Для цього завдання критичне значення матиме сильне лідерство відповідного галузевого міністерства та регіональних органів влади. З іншої сторони, можна було б запровадити заохочення українських роботодавців за допомогою *системи податкових переваг*. До них можуть відноситися, наприклад, податкові пільги (вираховуються з валового прибутку, що використовується для обрахунку доходу, що оподатковується); звільнення від сплати податків (певна частина доходу не оподатковується); податковий залік (суми, що вираховуються з податків); податкова знижка (деякі категорії платників податків або види діяльності оподатковуються за зниженою ставкою); відстрочення податків (відстрочення виплат за податками), тощо.
- Визначення можливих податків з бізнесу, які у короткостроковій перспективі могли б підтримати систему, також може стати початком обговорення на тему можливих стимулів для залучення бізнесу (наприклад, державний податок на навчання, що розраховується як певний відсоток від загального зарплатного фонду компанії) у короткостроковій та середньостроковій перспективі, адже нинішня ситуація може не дати можливості втілювати радикальні пропозиції. Однак, необхідно обговорити доцільність національних, галузевих або регіональних навчальних фондів, що наповнюватимуться за рахунок зборів від обсягу зарплатного фонду та надаватимуть підприємствам можливість контролювати те, як витрачаються ці кошти, і визначати, які кваліфікації є актуальними для промисловості.
- Скористатися державним майном навчальних закладів для створення приватного ринку професійної освіти і навчання, продаючи його приватним суб'єктам та залучаючи приватні компанії до регулювання, а також використовуючи надлишки від цих транзакцій для інвестування у сектор ПТО. Наприклад, регіональні органи влади, що підпорядковуються МОН, можуть залишати собі відсоток від надходжень і (або) податків, що сплачуються новими власниками, з метою використання цих коштів на потреби ПТО (див. розділ 3). Це може допомогти створити *ринку приватного професійного навчання*, що у середньо- та довгостроковій перспективі призвело б до зростання *конкуренції* між державними та (новими) приватними закладами професійної освіти (але, звичайно, професійна освіта і надалі регулюватиметься державною політикою).
- Повторно ввести субвенцію на професійну освіту. Фінансування ПТНЗ за рахунок власних надходжень органів місцевого самоврядування (наприклад, дольових податків) може вважатися обґрунтованим у багатьох містах обласного значення, де є значні обсяги таких надходжень. Однак, регіонам доведеться вводити відповідні механізми фінансування. На такому рівні агрегації частки, скажімо, податку на доходи громадян не були б адекватним фінансовим інструментом, адже у кожного регіону України є свої відмінності. Замість цього, природним механізмом могла б стати цільова субвенція для регіонів, що виділялася б за формулою відповідно до кількості учнів (на людину).
- На даний час, через недостатню привабливість системи ПТО для громадян (сімей) складно запропонувати *корекційні* заходи, такі як, скажімо, плата за навчання. Однак, оптимізація

мережі може відкрити можливості для нових обговорень щодо заохочення участі учнів і, за умови зростання участі у системі приватних суб'єктів, щодо можливості введення ваучерів, кредитних схем, учнівських позик, індивідуальних навчальних рахунків тощо, як для ПТО так і для системи неперервної професійної освіти і навчання.

2.4 Логіка навчання впродовж життя потребує цілісного управління системою професійної освіти

У запропонованій версії нового Закону «Про професійну освіту» йдеться про запровадження принципу навчання впродовж життя та права особи на вибір власної освітньої траєкторії (стаття 3). Таким чином, сектор ПТО тісно пов'язаний з філософією навчання впродовж життя, згідно з якою особи повинні мати можливість доступу до високоякісного навчання у різноманітних умовах та формах.

Цілком логічно, що положення ПТО у системі навчання впродовж життя повинно, певним чином, диктувати спрямування інституційних механізмів. Зазначене вище міжвідомче співробітництво повинно охоплювати суб'єктів ПТО з середньої та вищої освіти і навчання, а також з державного та приватного секторів. В ідеальній ситуації ПТО та ВО вбачаються частиною однієї системи, метою якої є розвиток людського капіталу та особистості, та до якої людина зможе долучатися неодноразово протягом усього свого життя.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Нинішня система освіти і навчання в Україні характеризується фрагментованістю, що спричинена тим, що закладами професійної освіти управляють (з юридичної та фінансової точки зору) різні міністерства – переважно МОН та відповідні галузеві відомства; відносною незалежністю ПТО та ВО; роллю Мінсоцполітики та підприємств, особливо великих, у реалізації неперервного професійного навчання (НПН).

І хоча проект Закону «Про професійну освіту» ясно закликає до співпраці між закладами ПТО та ВО у наданні освітніх послуг, ним не передбачено чітких інституційних механізмів, які забезпечили б таке співробітництво. Фактично законопроект передбачає, що професійна освіта повинна впроваджуватися у відповідності до принципів єдності і наступності системи освіти, та пропонує, щоб професійна освіта надіяла громадян як професійними, так і ключовими компетентностям з метою втілення процесу навчання впродовж життя (див., наприклад, статті 3.2 та 8).

За НПН в Україні відповідає Мінсоцполітики. Воно ж і надає ці послуги неперервного професійного навчання, зокрема безробітним та деяким іншим категоріям населення. При цьому, центральну роль відіграє приватний сектор, оскільки більша частина навчання працевлаштованого населення здійснюється переважно підприємствами, здебільшого (але не виключно) великими. Однак в цілому неформальне та інформальне (спонтанне) навчання ніяк не документується, і, тому, пов'язати результати такого навчання з попередніми кваліфікаціями особи та подальшою формальною освітою та навчанням неможливо.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

Визначити та запустити конкретні інституційні механізми, що сприятимуть координації та надаватимуть практичну підтримку щодо впровадження навчання впродовж життя, з метою зменшення бар'єрів, що перешкоджають доступності та мобільності молодих та дорослих осіб, що навчаються, у тому числі у такі способи:

- 👁️ стимулювання співробітництва між закладами професійної та вищої освіти, починаючи з: здійснення на територіальному рівні спільного аналізу кадрових потреб, що є особливо актуальними для оцінки динаміки ринку праці у даному районі або області; спільного розроблення програм освіти, навчання та професійної орієнтації; об'єднання зусиль з підприємствами на відповідній території з метою покращення доступності НПН;
- 👁️ завершення та введення в дію Національної рамки кваліфікацій (НРК), що була прийнята у 2011 році. Сюди відноситься використання професійних, кваліфікаційних стандартів та

стандартів оцінювання для підтвердження неформального та спонтанного навчання, визнання результатів усіх форм первинної та неперервної професійної освіти і навчання. І хоча стандарти повинні бути загальнодержавними, регіони виграють від певної міри гнучкості і можливості пристосовувати їх до місцевих потреб;

- перетворення нинішньої системи оцінювання якості ПТО на підхід до забезпечення якості на засадах безперервного вдосконалення, наприклад, у відповідності до європейської рамки забезпечення якості. Така рамка повинна охоплювати як ПТО, так і ВО, торкатися як змісту викладання і педагогіки, так і відповідності обладнання та матеріально-технічної бази, учнівського життя, професійного розвитку вчителів та майстрів, співпраці з виробництвом та соціальними партнерами, взаємодії з іншими місцевими асоціаціями. В рамках дискусії на цю тему варто розглянути роль регіональних осередків або відділів забезпечення якості та рухатися в напрямку актуальної та привабливої національної системи забезпечення якості професійної освіти і навчання. Це повинно бути необхідним елементом у контексті децентралізації та ключовою ціллю у процесі перетворення ПТО на систему, яку реально обиратимуть українські учні, сім'ї та роботодавці.
- створення єдиного Національного агентства (виконавчого/ наглядового органу), який здійснюватиме регулювання як державних, так і приватних суб'єктів ВО та ПТО, управлятиме Національною рамкою кваліфікацій та забезпечуватиме її розвиток, а також виступатиме у ролі національної агенції з питань забезпечення якості, та матиме інші керівні функції. Це може допомогти з реалізацією бачення, у якому ВО та ПТО доповнюють одна одну як ключові компоненти системи навчання впродовж життя. У децентралізованому контексті вкрай потрібні автономні національні органи з питань навчання, що наділені виконавчими функціями, широкими повноваженнями, мають значуще представництво зацікавлених осіб, та здійснюють ефективну координацію та управління національною системою навчання ⁽¹⁰⁾.

Як і будь-де в світі, вища освіта в Україні також надає послуги професійної освіти, і створення національного виконавчого органу вищої освіти вже планується. Створення у структурі МОН окремої агенції для регулювання послуг професійної освіти не лише призведе до додаткових витрат, але й може заплутати роботодавців та приватні навчальні заклади, яким доведеться обирати між двома агенціями. Тому, таку структуру можна було б наділити ширшим колом повноважень та пов'язати її з регіональними відділеннями операційного рівня.

В світлі фінансової кризи у системі ПТО та використання податків на професійну освіту, також очевидно, що цей орган повинен мати формат парасольки, що в цілому охоплюватиме функції управління та нагляду, розподілу ресурсів, поширення інформації, ведення реєстру партнерств з виробництвом, а також здійснення регулярного моніторингу та оцінювання результативності системи;

- в рамках політичних обговорень щодо перегляду та модернізації інституційної структури децентралізації ПТО було б корисно також обговорити питання модернізації державного управління у сфері ПТО з точки зору навчання впродовж життя, виходячи з принципів прозорості та підзвітності. Для того, щоб реалізувати такі підходи у зв'язку із загальною децентралізацією державних послуг в Україні, метою якої є покращити послуги, що надаються громадянам у місцевому контексті, добрим варіантом міг би стати запуск проекту з вдосконалення інформаційно-управлінських систем на основі логіки та інструментарію *електронного урядування*. Регіони могли б самостійно приймати рішення рухатися в напрямку подібних рішень для покращення надання державних послуг у системі освіти і навчання.

⁽¹⁰⁾ Див., наприклад, політичний документ Інституту економіки праці № 110, «Механізми фінансування професійної освіти: Аналітична рамка», Адріан Цідерман, квітень 2016 р. (IZA Policy Paper No.110, "Funding Mechanisms for Financing Vocational Training: An Analytical Framework", Adrian Ziderman).

2.5 Регіональне управління ПТО: роль регіональних та місцевих органів у сфері освіти та регіональних рад професійної освіти ⁽¹¹⁾

Регіональні звіти Туринського процесу 2016 року демонструють, що сьогодні існує чітке загальноприйняте розуміння необхідності вдосконалення системи управління професійно-технічною освітою. Зокрема, на регіональному рівні висловлюються щодо необхідності:

- розробити реалістичний та доцільний підхід щодо фінансування ПТО;
- у повній мірі долучати та мобілізувати регіональні ради та обласні державні адміністрації до процесу прийняття та реалізації регіональних планів розвитку систем ПТО, включаючи плани щодо передачі майнових комплексів ПТНЗ з державної власності у комунальну;
- розробити ефективні «регіональні» системи підготовки робітничих кадрів та закріпити управління майном за відповідними територіальними громадами;
- забезпечити широке використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі управління та адміністрування.

Тим часом, було створено багато регіональних рад професійної освіти, яких запропонований Закон «Про професійну освіту» наділяє важливими повноваженнями (див. статті 7.3, 16.1 та 18 щодо управління професійною освітою в регіонах). Таким чином, обласні департаменти освіти, регіональні ради професійної освіти, місцеві органи у містах та ПТНЗ поділяють повноваження щодо розвитку ПТО.

У цьому розділі йдеться про ці проблемні питання у цій сфері та можливі варіанти дій. Додаткова аргументація щодо регіональних рад професійної освіти наводиться у розділі 5 цього документа (Державно-приватне партнерство у професійній освіті в Україні).

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Закон визнає, що цей поділ не є остаточним, зазначаючи, що функції та склад регіональних рад професійної освіти повинні затверджуватися виконавчим органом місцевого самоврядування. 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 рішення на основі фактичних даних. Також не уточнюється, якою буде функція регіональних рад професійної освіти по кожному із її завдань: дорадчою, керівною, або функцією ініціатора. Невизначеність відносин між радами професійної освіти та виконавчими й адміністративними органами у регіонах створює перешкоди у впровадженні політики.

По-друге, інші органи були позбавлені важливих повноважень щодо системи професійної освіти. Це стосується нових вимог щодо ліцензування у зв'язку з послугами, що надаються професійно-технічною освітою, які були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 1187 від 30 грудня 2015 року (44), що позбавило обласні державні адміністрації однієї з контролюючих функцій, а саме «здійснення ліцензійної експертизи». Незрозуміло, яким чином відтепер здійснюватиметься ліцензування.

По-третє, процес децентралізації розпочався з прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році. Одна з частин цієї Концепції стосується добровільного об'єднання територіальних громад. Ці місцеві структури створюються за згодою місцевих адміністрацій, і станом на серпень 2016 у регіонах вже існувало 172 об'єднані територіальні громади⁽¹²⁾. У запропонованому Законі «Про професійну освіту» ці об'єднані громади не згадуються, хоча, здається, вони відіграють важливу роль у загальнодержавному процесі децентралізації.

⁽¹¹⁾ Цей пункт доповнюється розділом 5 цього документа (Державно-приватне партнерство у сфері професійної освіти в Україні), а саме пунктом 5.2: *ДПП в українській системі професійної освіти: яким чином вийти за нинішні межі з метою модернізації системи ПТО?*

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

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

Державні органи могли б прискорити процес визначення обов'язків та відповідальності, працюючи з вибіркою регіональних рад для більш докладного вивчення цих питань, та допомогти МОН опублікувати офіційні методичні рекомендації щодо процедур та організації роботи регіональних рад. Це можна зробити у п'яти регіонах, що були обрані для реалізації проекту з децентралізації, що проводиться спільними зусиллями ЄФО та МОН. За результатами обговорень у фокус-групах у п'яти регіонах були визначені такі питання, що потребують подальшого розгляду:

- врахувати конкретний досвід, здобутий там, де виконавчим органом місцевого самоврядування вже були сформульовані та затверджені точні настанови, функції та склад регіональної ради професійної освіти, з метою само-оцінювання потенційних сильних та слабких сторін і прийняття рішень щодо подальшого розширення можливостей регіональних рад;
- потім рухатися в напрямку подальшого розгортання основних функцій регіональних рад професійної освіти, визначення для кожної функції ролей регіональної ради та відповідного виконавчого органу (ініціатор, радник, орган, що приймає рішення, або партнер) та узгодження їхніх взаємозв'язків;
- що стосується функцій, потрібно визначити, у яких з них регіони повинні дотримуватися державних стандартів, у яких передбачено гнучкість для пристосування стандартів, а у яких регіони мають повну автономію. Одним з найбільш важливих та невідкладних завдань є «Формулювання рекомендацій щодо реорганізації системи ПТО», яке можна було б використати для тестування потенційних функцій регіональних рад на практиці;
- оцінити потреби щодо повноважень регіональних рад для того, щоб запропонувати напрямки можливої технічної, регулятивної, управлінської підтримки. Сформулювати пропозиції щодо підсилення можливостей рад з допомогою національних експертів, наприклад, сполучаючи регіони у пари для взаємонавчання; а також, за необхідності, з допомогою міжнародної експертної допомоги. У якості альтернативи, або додатково до вищезазначеного, могло б бути корисно протягом перехідного періоду включати експертів і (або) радників з інших регіонів до числа членів регіональних рад для надання рекомендацій на основі їхнього досвіду, здобутого в Україні та інших країнах;
- прояснити, чи відводиться у новій системі ліцензування ПТНЗ якась роль регіонам, включаючи ліцензування закладів, що фінансуються різними міністерствами та приватним сектором;
- прояснити статус місцевих структур, створених в результаті добровільного об'єднання територіальних громад, стосовно системи ПТО, і яка їхня роль у прийнятті рішень на регіональному рівні (якщо є). Якщо вони мають таку роль – прояснити, яким чином вона реалізується на практиці. За результатами – запропонувати зміни до проекту Закону «Про професійну освіту».

Крім того, результати обговорень у фокус-групах свідчать про необхідність обговорення наступних можливостей, пов'язаних з управлінням ПТО на регіональному рівні. Ці можливості зосереджені навколо децентралізації сектору ПТО в Україні на рівень обласних адміністрацій на таких умовах:

- необхідно посилити характер місцевого врядування українських регіонів. По аналогії з іншими країнами, на регіональному рівні потрібно чітко розділити ролі органів, що представляють державну владу, та органів місцевого самоврядування;

- до зазначеного вище відноситься посилення управлінської автономії обласних департаментів освіти та усунення необхідності ухвалення усіх управлінських рішень, що приймаються в області, на центральному рівні. Проте, таке усунення може відбуватися поступово;
- потрібно суттєво підсилити можливості бюджетної автономії регіонів. Якщо регіони щороку розраховують на те, що Міністерство фінансів надасть їм мінімальне фінансування, необхідне для здійснення функцій області, у тому числі на утримання та розвиток сектору ПТО, автономія регіонів знаходиться під загрозою;
- управлінські повноваження повинні включати у себе право організовувати власну адміністрацію, включаючи штатний розпис. Без достатньої кількості персоналу регіони не зможуть здійснювати стратегічне планування розвитку ПТО або контролювати якість роботи існуючих ПТНЗ.

2.6 Прогнозувальна функція належного багаторівневого управління системою ПТО

Належне багаторівневе управління системою ПТО також включає у себе прогнозувальну та передбачувальну функцію, що забезпечує більш ефективне формування політики. У зв'язку з цим варто зазначити, що нинішня система прогнозування потреб ринку праці, можливо, відповідала контексту централізованої планової економіки, у якій усі роботодавці фактично були державними підприємствами. Однак, ця система сьогодні вважається застарілою та непристосованою до потреб ринкової, підприємницької та інноваційної економіки – тієї економіки, яку повинні зміцнити угода про асоціацію між Україною та ЄС та УПВЗВТ.

Отримані в регіонах дані свідчать про те, що алгоритми, що існують на національному та регіональному рівнях для визначення потреб у робітничих кадрах, не є цілком відповідними. Державна служба зайнятості України та її регіональні підрозділи та центри зайнятості є ключовими джерелами інформації щодо попиту 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 потребам роботодавців. Робляться спроби замінити державне замовлення серією регіональних замовлень. Попри відсутність нормативної бази, у 21 регіоні були розроблені плани регіонального розвитку і були затверджені регіональні замовлення на 2016–2017 рр., розроблені зусиллями регіональних рад професійної освіти.

Ця система не буде ефективною, якщо вона замінить неадекватну потребам процедуру державного рівня процедурою регіонального рівня, у якій будуть збережені ті самі риси, що робили її неефективною. У запропонованому новому законі є конкретні згадки про застосування регіонального замовлення. Однак, його необхідно замінити цілковито новим підходом.

Україна взяла участь в експертній роботі та заходах з розвитку потенціалу щодо прогнозування потреб та співставлення наявних робітничих кадрів, що проводилися ЄФО, МОП та Європейським центром розвитку професійної освіти (Cedefop). Розробляється ряд інструментів та прийомів, а українські фахівці від Мінсоцполітики, експерти ринку праці та соціальні партнери беруть участь у семінарах на відповідній платформі Східного партнерства. Метою цієї роботи є повне засвоєння цих інструментів та їхнє регулярне застосування в Україні. Засвоєння методів та їхнє застосування можуть вимагати реального прискорення. На додачу до вищезазначеного, зворотній зв'язок, отриманий з регіонів та фокус-груп, говорить про те, що вдосконалена система повинна буде підтримувати:

- три основних рішення, які повинна була підтримувати процедура державного замовлення;
- незалежне вимірювання потреб ринку праці з використанням низки різних методик, і яке бажано повинно проводитись обласними департаментами освіти;
- інтерпретацію значення цих вимірювань на основі діалогу з об'єднаннями роботодавців та установами, відповідальними за боротьбу з безробіттям, що допомагатиме закладам професійної освіти приймати рішення щодо майбутнього розвитку місцевої системи ПТО;

- більш поглиблений, колективний діалог із залученням регіональних департаментів ПТО, мережі ПТНЗ та регіональних рад професійної освіти на тему регіональної політики у сфері ПТО, а також узгодження дій навчальних закладів для реалізації цієї політики.

Наостанок, зазначимо не менш важливий факт, що Україна інвестує в інновації для розкриття потенціалу, який досі не використовувався, і до цієї роботи можуть долучитися галузі економіки та регіони. Нинішній політичний діалог з ЄС також торкається питань інновацій, досліджень та розвитку. Інновації потребують об'єднання зусиль державного та приватного сектору задля прогнозування майбутнього на територіальному рівні та визначення пріоритетів для інвестицій у розвиток людського капіталу.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Проект Закону «Про професійну освіту» у певному сенсі відсторонений від більш прийнятних методів прогнозування та співставлення попиту і пропозиції робітничих кадрів. Тут є технічний аспект, за якого підходи та термінологія, що застосовуються, відносяться до методів, які є неефективними у нинішніх обставинах. Крім того, аспект управління у таких інституційних та регуляторних механізмах повинен відповідати методикам прогнозування, як на національному, так і на регіональному рівнях. З технічної точки зору та з точки зору управління рекомендується впровадити певні зміни, як зазначено нижче:

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Прибрати з законопроекту згадки про регіональне замовлення. Замінити його іншою термінологією, яка підкреслювала б застосування більш сучасних підходів до прогнозування та співставлення потреб ринку праці. Посібники ЄФО-МОП-Cedefop будуть надійними довідковими джерелами у цій роботі.
- Сприяти регіональному інтегрованому розвитку економічної конкурентоспроможності та соціальної згуртованості на основі системної взаємодії між ПТО, урядом та роботодавцями, що дозволить надавати короткострокові та середньострокові прогнози попиту ринку праці. Ця робота буде пов'язана із розкриттям територіального потенціалу за допомогою технологічних, соціальних та економічних інновацій.
- Стимулювати співпрацю між різними міністерствами та їхніми департаментами/агенціями на регіональному рівні в напрямку подолання структурного дефіциту в економіках регіонів. Така співпраця повинна впливати на прогнозовані потреби у робітничих кадрах та кваліфікаціях. Існуюча система не дає такої можливості.
- Створити систему для використання результатів зазначених вище механізмів для аналізу потреб щодо умінь та навичок кваліфікованих робітничих кадрів. У зв'язку з цим, налагодити практику передбачення умінь та навичок. У багатьох випадках цього можна досягти, розширивши регіональне, галузеве або технологічне прогнозування, доповнивши його заходами, пов'язаними з уміннями та навичками.
- Підтримувати функцію «обсерваторії ринку праці», що діятиме на базі регіональних та галузевих рад, або співпрацюватиме з ними. Це може бути розподілена структура, що матиме прямий зв'язок з Державною службою зайнятості та буде пов'язана з рішеннями, що прийматимуться стосовно модернізації інституційних механізмів для здійснення децентралізації ПТО.
- Може бути корисно використовувати наявні експертні знання у сферах інновацій, розвитку промисловості або прямих іноземних інвестицій, що можна було б організувати на засадах *командування фахівців* з відповідних галузевих міністерств та їхніх державних 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.

Цільове дослідження на конкретному прикладі (casestudy)

В усіх регіонах сформовано системи неперервної професійної освіти і навчання, метою яких є полегшення переходу дорослого населення до трудової діяльності після періоду безробіття та економічної неактивності, що реалізується центрами зайнятості, а також забезпечення навчання/підвищення кваліфікації на виробництві.

Цільове дослідження на конкретному прикладі (casestudy)

Система Державної служби зайнятості з її регіональними центрами є розвинутою мережею, яка останні десятиліття збагатилася центрами професійно-технічної освіти Державної служби зайнятості. Цим центрам вдалося забезпечити більш високий рівень працевлаштування своїх випускників у порівнянні з ПТНЗ (> 90%).

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

У цьому контексті МОН та регіональним суб'єктам ПТО потрібно домовитися, у якому напрямку та у який спосіб слід здійснювати невідкладний процес оптимізації системи ПТО. Різні положення запропонованого Закону «Про професійну освіту» фактично обмежують простір для прийняття Міністерством освіти і науки України рішення щодо оптимізації мережі ПТО, і це вплине на спосіб, у який така оптимізація здійснюватиметься. Природною одиницею оптимізації могла б стати *регіональна мережа ПТО*.

В українському контексті, розвиток системи ПТО є *справжньою нагальною необхідністю*. Це найпріоритетніше питання, яке повинні вирішити українські стейкхолдери, сьогодні, вочевидь, впливає на успіх будь-якої реформи або рішення, які надалі прийматимуться у секторі ПТО у контексті децентралізації. Це рішення має критичне значення для функцій та напрямків управління системою ПТО (наприклад, впровадження законодавства, управління закладами професійної освіти, модернізація інституційної структури та ін.), а також для інших напрямків політики у сфері ПТО (наприклад, кваліфікації, приведення у відповідність попиту ринку праці на кваліфікації та пропозиції, що надається ПТНЗ, політик у сфері професійної орієнтації, тощо).

Однак, добре відомо, що рішення щодо оптимізації та раціоналізації мереж закладів професійної освіти є, напевне, одним з найскладніших та спірних питань в рамках освітніх реформ у будь-якій країні світу, оскільки йдеться про стратегічні рішення, які великою мірою зачіпають сфери політичних, економічних та трудових відносин у політиках щодо освіти і навчання.

⁽¹³⁾ Початковий звіт ЄФО та МОН про децентралізацію професійно-технічної освіти (неопублікований).

3.1. Розблокування рішень щодо оптимізації: власність закладів професійної освіти

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

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

Водночас, коли мова заходить про будь-які потенційні зміни у мережі ПТНЗ, негайно виникає питання про те, що станеться з власністю навчальних закладів. В результаті, обласні департаменти освіти не бажають навіть розпочинати процес і можуть взагалі відмовитися 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;
- залишити власність ПТНЗ, не використовуючи її. Попри паркани та необхідність охороняти майно, як правило такі дії призводять до повного руйнування будівлі ПТНЗ протягом одного-двох років (через викрадення обладнання, меблів, дверей та вікон, незаконного використання сторонніми особами тощо). Будівля стає непридатною для будь-якого використання, особливо після кількох суворих зим.

Зниження кількості учнів ПТНЗ – неперервний демографічний процес, який важко буде змінити у найближчому майбутньому. Це означає, що проблема недовикористання приміщень ПТНЗ залишиться відкритою. Відсутність належних, працюючих процедур позбування цього майна і надалі залишатиметься проблемою, що перешкоджатиме будь-яким намаганням покращити ефективність сектору ПТО в Україні.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- 👁 Динаміка обговорень у фокус-групах підтвердила, що основною формою для початку процесу укрупнень, раціоналізації та (оптимізації) в мережі ПТНЗ може бути об'єднання навчальних закладів, розташованих у різних місцях. В результаті такого об'єднання один ПТНЗ стає філіалом іншого. Це призводить не незначної економії коштів з рахунок персоналу (директор, бухгалтер і т. ін.), суттєвого збільшення кількості управлінських проблем (комунікація між двома об'єктами об'єданого закладу), але фактично нічого не змінюється у навчальному процесі.
- 👁 План децентралізації системи ПТО повинен прямо торкатися проблеми непотрібних приміщень ПТНЗ. На найвищих рівнях національних та регіональних осіб, що визначають політичний курс, та експертів необхідно розглянути та обговорити кілька варіантів у контексті нинішніх законодавчих реформ ПТО та освіти в цілому:
 - ☑ *передача такого майна іншим навчальним закладам.* Наприклад, сьогодні обговорюється питання структурної реформи в українській освіті: йдеться про заміну нинішніх середніх одинадцятирічних шкіл на базові середні школи (8 класів) та школи другого етапу середньої освіти (старша середня освіта) (3 класи). Новим старшим середнім школам неодмінно знадобляться нові приміщення, деякі – з гуртожитками. Інший рівень освіти в Україні, який сьогодні стикається з гострим дефіцитом приміщень – це дошкільна освіта;
 - ☑ *передача такого майна іншим державним функціям.* В Україні наразі існує нагальна потреба у приміщеннях для багатьох установ за відсутності ресурсів для необхідних капіталовкладень. Обговорення на рівні Верховної Ради, наприклад, неодмінно допомогло б виявити багато зацікавлених організацій;

- ☑ *продаж майна приватним компаніям.* Такий варіант вимагатиме чітких та прозорих процедур для запобігання розкраданням та неналежному використанню, а також певних гарантій щодо використання надходжень від такого продажу. Держава могла б застосувати цей варіант для того, щоб відкрити шлях пілотній ініціативі з приведення у сектор ПТО приватних навчальних закладів, або ж просто скористатися можливістю для побудови ефективної системи, орієнтованої на державно-публічне партнерство у ПТНЗ.
- ☞ Для кожного з цих варіантів дій необхідно було б підготувати певну законодавчу базу, і це можна врахувати у наступних версіях законопроекту «Про професійну освіту». Напевно, найкраще українській системі послужила б комбінація кількох варіантів. А українські зацікавлені особи та експерти можуть запропонувати інші потенційно корисні можливості. Однак, кожний конкретний варіант вимагає виконання певних умов:
 - ☑ якщо буде обраний перший із наведених варіантів, необхідно буде передбачити певні гарантії утримання будівель, поки не будуть створені нові навчальні заклади. Очевидно, що одним із завдань нових нормативних актів повинно бути запобігання вандалізму. Зокрема, буде необхідно визначити процедури щодо того, хто і яким чином прийматиме потрібні рішення щодо цього майна. Здається зрозумілим, що МОН повинно залишатися ключовим суб'єктом у цьому питанні до завершення процесу (який може затягнутися на кілька років);
 - ☑ якщо буде обраний другий варіант, знадобляться серйозні обговорення щодо того, які саме українські установи та за допомогою яких процедур зможуть перебрати ці будівлі. Знову ж таки, роль українського уряду залишатиметься критично важливою у цьому процесі протягом визначеного перехідного періоду;
 - ☑ У випадку третього варіанту, було б розумно забезпечити використання надходжень від продажу на розвиток решти ПТНЗ на відповідній території. Одна з можливих норм, що могла б бути прийнята на такий випадок, могла б, наприклад, передбачати, що відповідальність за організацію та продаж державної власності належатиме владі області за умови нагляду з боку МОН, а за це, певний визначений відсоток від фінансових надходжень був би спрямований у бюджет регіону з цільовим призначенням для регіональної системи управління та фінансування системи ПТО.
- ☞ Однак, передумовою для початку процесу децентралізації та оптимізації *на практиці* має стати завершення планів можливої реформи старшої середньої освіти. А саме, якщо приміщення нинішніх ПТНЗ використовуватимуться для нових багатопрофільних ліцеїв, ці приміщення повинні утримуватись у секторі ПТО до початку реформування цих ліцеїв.

3.2 Оптимізація мереж закладів професійної освіти: злиття, закриття, або створення нових закладів?

Проектом Закону «Про професійну освіту» передбачено, що МОН на центральному рівні прийматиме рішення про створення, реорганізацію чи ліквідацію закладів професійної освіти (стаття 13.1), а засновники закладів професійної освіти також мають право приймати такі рішення з врахуванням рішення центрального органу (стаття 17.4). На рівні області регіональна рада професійної освіти повинна надавати засновникам або уповноваженим суб'єктам рекомендації щодо реструктуризації навчальних закладів.

Крім того, запропонований закон визначає типи закладів професійної освіти та наводить їх класифікацію (стаття 25.1). Відповідно до законопроекту, існує 4 категорії закладів професійної освіти, а саме: центр професійної підготовки, центр професійної освіти, професійний ліцей та професійний коледж. Закон також передбачає можливість створення «інших типів закладів освіти», 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.

Фокус-групи в рамках підготовки регіональних звітів Туринського процесу 2016 року зазначали, що існуючі мережі ПТНЗ є неефективною, що вони надто відірвані від економіки регіонів у сенсі її демографічних потреб та потреб ринку праці. В цілому, мережу ПТНЗ потрібно «виховувати» що стосується її місії, лідерства, ресурсів та нагляду. Для забезпечення належного функціонування мереж ПТНЗ їм потрібно не лише мати чітку місію та визначити очікувані результати діяльності, які впливатимуть на систему ПТО України в цілому, але також вони повинні бути пов'язані зі своїми колегами закордоном в цілях взаємонавчання та обміну міжнародним передовим досвідом.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Загальне враження, яке склалося за результатами роботи фокус-груп, що проводилися у п'яти регіонах і концентрувалися на різних темах, говорить про певну *нетерплячість* працівників системи ПТО на регіональному рівні та на рівні ПТНЗ. В усіх п'яти регіонах сходяться на думці, що нарешті прийшов час для істотних реформ, що не можна більше зберігати статус кво, що 2016 рік був складним для української системи ПТО, і що центральна влада в Києві повинна діяти. На регіональному рівні існують серйозні побоювання щодо життєздатності сектору. Це підкріплює необхідність невідкладних дій в напрямку децентралізації ПТО в Україні.

Досвід деяких пілотних регіонів в Україні демонструє, що оптимізація мережі ПТНЗ, як правило, не призводить до очікуваної економії коштів. Через це в регіонах немає бажання закривати ПТНЗ. Як було сказано вище, власність навчальних закладів (земля і будівлі) – це гаряче питання, яке не дозволяє рухатися уперед і приймати реальні рішення. В Україні дійсно немає ефективної процедури для позбування від цього майна. З іншої сторони, можливо, це і добре, оскільки дозволило захистити заклади професійно-технічної освіти. Однак відсутність процедур перешкоджає будь-яким планам щодо оптимізації мережі.

Як заявляють у МОН, процес оптимізації мережі закладів професійно-технічної освіти і досі залишається незрозумілим. Зокрема, важливо визначити критерії для об'єднання навчальних закладів, а також джерела фінансування, необхідного для модернізації існуючих або створення нових навчальних закладів.

Процедура формування регіонального замовлення є занадто складною та бюрократичною. Важливим недоліком існуючої процедури є те, що вона ігнорує потреби тіньової економіки, яка в регіонах може перевищувати одну третю частину від загального обсягу. Такі нелегальні та незареєстровані компанії не можуть брати участь у цьому процесі. Основний елемент процедури – а саме договори між ПТНЗ та роботодавцями – не накладають на майбутніх випускників навчальних закладів зобов'язання працювати на це підприємство, а на підприємства – приймати майбутніх випускників на роботу. Процедура намагається формувати державне (регіональне) замовлення на майбутніх потребах ринку праці, але насправді воно визначається навчальними закладами. У більшій мірі воно відображає те, чому може навчати ПТНЗ, аніж те, що реально потрібно ринку праці.

Роль регіональних рад професійної освіти, у яких представлені підприємства та регіональні органи влади, у цьому процесі носить доволі формальний характер. Дійсно, оскільки основою процесу є збір та обробка договорів між ПТНЗ та підприємствами, ради професійної освіти не можуть реально оспорювати ці документи. Відсутність належного прогнозу потреб ринку праці ще більше ускладнює цю процедуру.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

👁 План подальших дій та рішення, які необхідно прийняти для сприяння прийняттю нового Закону «Про професійну освіту» в Україні, повинні значною мірою акцентувати увагу на перегляді та заміні системи регіонального замовлення більш гнучким та простим процесом планування. У цьому контексті можна було б обговорити можливість наділення рад професійної освіти додатковими функціями та повноваженнями у законопроекті, адже їм можна доручити управлінські функції для більш докладного вивчення того, як працюють ПТНЗ, та збору інформації про регіональні мережі ПТО. Це може також дозволити їм мати

статус нарівні з центральними органами та засновниками щодо прийняття рішень стосовно злиття, закриття або ж відкриття закладів професійної освіти.

- З міжнародного досвіду відомо, що рішення про раціоналізацію мереж закладів професійної освіти у децентралізованому контексті повинні прийматися за умов сильної узгодженої участі регіональних органів, оскільки вони знаходяться у кращій позиції для цього. Тому, очевидним варіантом було б попросити обласні департаменти з питань освіти, регіональні ради професійної освіти та місцеві органи влади в режимі консультації з роботодавцями, що беруть участь у роботі системи (і представляють як офіційну, так і *неофіційну* економіку), розробити *регіональні методичні рекомендації* для оптимізації мереж ПТНЗ. Активом та реципієнтами цього процесу могли б бути регіональні платформи, що були задіяні у Туринському процесу ЄФО.
- Такі методичні рекомендації повинні визначати процес злиття, закриття або створення закладів ПТО, що краще здійснювати *поетапно*. Вони можуть послужити для обговорень з МОН, яке, у свою чергу, могло б почати залучати інші міністерства до політичного діалогу національного рівня щодо розроблення аналогічних *національних методичних рекомендацій*. Критерії можуть базуватися на розрізненні двох основних типів закладів професійної освіти. Відповідно, можна застосувати два підходи:
 - методичні рекомендації для професійно-технічних навчальних закладів, розроблення яких координуватиметься Міністерством освіти у співпраці зі спільнотою професійної освіти;
 - методичні рекомендації для навчальних закладів I та II рівнів акредитації, які формально є частиною вищої освіти. Такі рекомендації повинні розроблятися спільно органами, відповідальними за ПТО та ВО, адже на сьогодні критично важливо оцінити вплив Закону «Про вищу освіту» на систему ПТО. Наприклад, робочі групи з питань української НРК могли б допомогти встановити довірливі стосунки для досягнення реалістичних результатів такого завдання.
- У такому процесі ключове значення відіграє залучення та почуття відповідальності закладів професійної освіти. На основі диференційованого в залежності від регіону підходу, ПТНЗ можуть почати рух від об'єднаних форм навчальних закладів у напрямку співпраці у форматі формалізованих *кластерів* (груп, що складатимуться з найбільших закладів, що мають більші можливості, та найменших, що мають менше ресурсів, намагаючись досягти взаємовигідної співпраці). Увесь цей процес співробітництва може мати своїм результатом підготовку норми, закону або пакету підзаконних актів, які доповнюватимуть Закон «Про професійну освіту», який очікує на парламентське читання.
- Ще один варіант, який варто обговорити, може полягати в інтеграції такого підходу у вигляді *перехідного плану*, який опише процес оптимізації регіональних мереж ПТНЗ, помістивши його у контекст більш тривалого процесу реформи системи професійної освіти у широкому сенсі. Це повинно відповідати регіональним стратегіям зростання та розвитку, а також регіональним баченням розвитку відповідних мереж ПТНЗ. Це може відкрити шлях для укладання певного *загального плану професійної освіти*, який міститиме критерії оптимізації та раціоналізації мереж професійної освіти в регіонах України. Це могло б допомогти у впровадженні Закону шляхом зведення в одне ціле національних та регіональних стратегічних цілей та орієнтирів, або також бути предметом подальшого врегулювання, у тому числі на законодавчому рівні.
- Увесь цей процес прийняття рішень можна було б підтримати і (або) доповнити, запустивши цільовий проект зі збору фактичних даних для підтримки прийняття рішень на усіх рівнях. Цим проектом буде здійснено оцінку щодо якості та ефективності постачальників послуг ПТО в Україні. За результатами такого аналізу були б зібрані дані про сильні і слабкі сторони у роботі окремих навчальних закладів та системи в цілому. Регіони можуть реалізовувати цей процес у співпраці та координації з національним та місцевим рівнем (рівнем міст), та рівнем навчальних закладів. Імовірно, буде потрібно залучити до цього проекту міжнародних партнерів з метою його фінансування та обміну досвідом.

- Насправді місцеві адміністрації вже здійснюють управління системою ПТО в Україні. Місцеві рівні вже виконують у секторі ПТО чимало функцій, які планується децентралізувати, і було б бажано, щоб у цій роботі могли висловитися усі регіони, а не лише *пілотні*.
 - Занурюючись у деталі щодо того, яким чином процес прийняття рішень може у більшій мірі базуватися на підходах на основі результативності, можна сказати, що законопроект вже містить багато положень, які можна було б назвати *управлінням принципом*. Це збігається із сучасною філософією управління. Продовжуючи логіку вдосконалення статті 11.3 проекту Закону «Про професійну освіту», варто обговорити можливість введення принципу результативності у якості інструменту, який є своєрідним *показником результатів* для вимірювання результативності ПТНЗ за результатами їхніх учнів. Такі результати можуть бути пов'язані із завершенням кваліфікацій, траєкторіями навчання впродовж життя учнів (проникність), або рівнем працевлаштування випускників за отриманими спеціальностями, а також впливом самого навчального закладу на навчальний процес та результати.
 - Кількість типів закладів професійної освіти у проекті Закону «Про професійну освіту» було зменшено до 4, і це – крок уперед. Однак, різниця між професійним коледжем та центром професійної підготовки незрозуміла, що фактично призводить до дублювання класифікації. Відповідно, це є чітким сигналом, що у законопроекті потрібно надати кращі визначення та класифікацію чотирьох нових типів закладів професійної освіти для полегшення цього перетворення. Визначення типів кваліфікаційних рівнів і (або) ролей цих центрів у контексті регіональних стратегій економічного розвитку могло б стати критерієм для покращення цих визначень та розмежування типів закладів.
 - Цікавим варіантом для подальшого обговорення у контексті регіонального управління та розробки вдосконаленої реформи ПТНЗ у проекті Закону «Про професійну освіту» є роль, яку могли б відігравати так звані *центри передового досвіду професійної освіти*. Взаємозв'язок між ПТО та економікою навчання, регіональним економічним розвитком, підвищенням продуктивності та ринком праці (наприклад, зменшення прогалин у навичках або недостатчі кваліфікованих кадрів, надання інноваційних професійних умінь для нових професій, що користуються попитом) є надзвичайно важливими причинами, що спонукають до інвестування у підвищення привабливості та досконалості ПТО як на національному, так і на регіональному рівнях. Такі заклади можна було б також назвати *закладами виробничого навчання, центрами виробничого навчання, центрами виробничої підготовки кадрів і (або) просто багатофункціональними центрами*.
- Аналіз міжнародного досвіду демонструє, що цей термін здебільшого відноситься до (мереж) закладів професійної освіти і навчання, що діють на засадах партнерства, і які створюються у різних регіонах, але при цьому відображають пріоритети національної політики відповідної країни. Ці центри, як правило, здійснюють навчання за програмами професійної освіти та неперервної професійної освіти і навчання високоякісних рівнів кваліфікації, які навіть можуть бути пов'язані з траєкторіями вищої освіти, а також приділяють велику увагу високотехнологічному і (або) інноваційному галузевому або мультигалузевому навчанню та компетентнісним рішенням з метою задоволення потреб підприємств та громадян ⁽¹⁴⁾.
- Не в останню чергу слід зазначити, що було прийнято рішення відійти від класичної назви навчального закладу у системі ПТО в Україні – ПТНЗ (ПТУ), через її асоціацію з низьким рівнем престижності. Відповідно, у процесі оптимізації нові назви повинні будуть враховувати більш позитивні суспільні асоціації, що сприятиме покращенню іміджу закладів професійної освіти.

⁽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.УПРАВЛІННЯ ПТНЗ, ЇХ ФІНАНСУВАННЯ ТА АВТОНОМІЯ У КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ ДИЛЕМ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Автономія навчального закладу – це форма управління, за якої заклади мають повноваження приймати рішення щодо своєї діяльності, у тому числі прийому на роботу та звільнення працівників, а також оцінювання вчителів та педагогічних практик. Управління навчальним закладом в умовах автономії може збільшити вагу ради навчального закладу (що представляє інтереси батьків) у плануванні та ухваленні бюджету, а також дати їй голос у кадрових питаннях. Долучення ради навчального закладу до питань його управління в умовах автономії закладу виховує відповідальність та підзвітність ⁽¹⁵⁾.

Відповідно, автономія закладів професійної освіти у сфері управління, як правило, стосується управління ресурсами, навчальними планами та фінансами. Зазвичай вважається, що заклади професійної освіти мають високий рівень автономії, якщо вони повністю відповідають за прийняття власних рішень в межах законодавства та у консультації з іншими відповідними органами та зацікавленими особами. Навчальні заклади є частково автономними, якщо вони приймають рішення у певних визначених рамках або потребують ухвалення своїх рішень з боку відповідного органу у сфері освіти. Автономія також може бути непрямую, якщо щодо цих питань немає чітких правил або норм.

4.1. Керівництво та управління професійно-технічними навчальними закладами в Україні

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

За свідченнями фокус-груп, практична автономія директора ПТНЗ в Україні є досить обмеженою. Перше обмеження обумовлене законодавством у сфері освіти, яке залишає за директором лише кілька сфер, а управління ПТНЗ, як правило, здійснюється численними комісіями, до складу яких входить директор. У теорії, обрання директорів ПТНЗ здійснюється шляхом голосування усього колективу навчального закладу та на основі співбесіди кандидатів з кадровою комісією (склад якої може бути різним). Остаточне рішення приймає МОН. Однак, існують плани прибрати відповідальність за остаточний вибір директорів ПТНЗ з регіонального рівня.

Ключовим фактором, що обмежує автономію ПТНЗ, є занадто складні бюрократичні та юридичні процедури звільнення педагогічних працівників. Укомплектованість обласних департаментів освіти визначається *штатними розписами*. Ці розписи встановлюють кількість позицій у кожному закладі за певними параметрами (кількість учнів, кількість груп, площа будівлі та земельної ділянки закладу). Це обмежує можливу кількість працівників і здатність департаментів здійснювати ефективний моніторинг та управління системою ПТО на своїй території. Ситуація ще більше загострилася з передачею деяких ПТНЗ в управління міст обласного значення, що ще більше обмежило здатність обласних департаментів управляти системою, а особливо відстежувати якість освіти.

Підбір кадрів на вакантні посади – обов'язок директора. Єдина свобода рішень, якою володіє директор у питаннях кількості працівників, це взяти на роботу менше людей, ніж дозволено розписом. Таке іноді практикується, оскільки вивільнені у цей спосіб зарплати можна використати для підвищення оплати праці наявних працівників (аналогічна система застосовується в усіх бюджетних установах в Україні, і це призводить до бажання збільшувати штатний розпис). Розподіл цих невикористаних зарплат займається директор, який може використати їх для заохочення певних вчителів.

⁽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).

Директори ПТНЗ не можуть самостійно призначати своїх заступників та головних бухгалтерів, які формально приймаються за згодою департаменту освіти і науки. Однак, директори ПТНЗ можуть приймати на роботу лише таку кількість працівників, що визначена штатним розписом. Будь-яке відхилення від нього вважатиметься порушенням бюджетної дисципліни. Таким чином, це обмеження поширюється не лише на директора навчального закладу, але й на обласний департамент освіти.

Прийом на роботу нових працівників суворо обмежений законодавством про рівень кадрового забезпечення (штатним розписом – детальним переліком дозволених позицій для кожного закладу, який визначається на основі низки параметрів, таких як кількість учнів та класів). Штатний розпис виконує дві функції. По-перше, він захищає інтереси навчальних закладів, не дозволяючи власникам навчального закладу занадто сильно зменшувати кількість працівників. По-друге, він захищає власників ПТНЗ від надмірних вимог директорів, які можуть вимагати збільшення кількості працівників для свого закладу.

В умовах сьогодення штатний розпис перетворився на дуже негнучку систему. Навіть якщо у навчальному закладі є певні труднощі, наприклад, висока частка дітей-сиріт або учнів з вразливих категорій населення, призначення додаткової штатної позиції власником навчального закладу вважатиметься порушенням бюджетної дисципліни і, відповідно, заборонене.

Процедури звільнення працівників ПТНЗ надзвичайно складні, і у проекті нового Закону «Про професійну освіту» не передбачається їхнього 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 вчителів, та негативно впливає на дисципліну та мотивацію останніх. Фактично, директори ПТНЗ взагалі не бажають звільняти навіть поганих вчителів, тому що через низьку заробітну плату дуже важко знайти їм заміну.

Крім того, заклади професійної освіти відчувають гостру нестачу майстрів виробничого навчання. Частково це є наслідком низької зарплатні (особи з відповідними навичками можуть легко знайти роботу), а частково – нинішньої непевності щодо майбутнього цих ПТНЗ, місяців роботи без оплати праці, та побоювань, що нові засновники закладів можуть прийняти рішення закрити їх.

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 так званий «регіональний компонент» з сьогоднішніх 20% до 30, а потім до 40 чи 50%.
- Водночас, на законодавчому рівні необхідно передбачити положення щодо визначення та внесення змін до регіонального компоненту, а також встановити вимогу про обов'язкове звітування за регіональним компонентом. Проект Закону «Про професійну освіту» передбачає, що засновниками закладів професійної освіти будуть області, але дозволяє місцевим органам влади також ставати такими засновниками (стаття 16).
- У законопроекті потрібно визнати повноваження директора закладу професійної освіти у розрізі його (її) взаємодії з комісіями та комітетами, які сьогодні діють у ПТНЗ. Водночас, децентралізація системи ПТО не буде успішною без чіткої підзвітності директорів навчальних закладів. В рамках децентралізації системи ПТО, директорів необхідно наділити ширшими повноваженнями, у тому числі у питаннях щодо рівнів академічних стипендій.
- Обмеження та роз'яснення соціальної функції ПТНЗ. Заклади професійної освіти не можуть бути благодійними центрами, і нести відповідальність у цій дискусії повинна система загальної освіти та її навальні заклади. Директори ПТНЗ не можуть ставати наставниками (або *опікунами*) соціальних груп, що зараховуються до закладу. Гуртожитки повинні надаватися окремо від навчального закладу, що дозволить учням інтегруватися у

суспільство та обирати будь-який тип ПТНЗ згідно з їхніми особистими здібностями (заклади загально-академічного спрямування, спортивні школи, художні школи, навчальні заклади з поглибленим вивченням певних дисциплін, двомовні заклади тощо).

- Через плани щодо децентралізації, Міністерство освіти і науки України з 2015 року не втручалося у процес призначення директорів та ухвалює кандидатури, що пропонуються областю. Це яскравий приклад ситуації, коли практика випереджає політику. Децентралізація вимагає, щоб директори навчальних закладів обиралися за дуже чіткою, передбаченою законодавством процедурою, наприклад, обласними комісіями.
- Необхідно обговорити можливість надати навчальним закладам право управляти власним штатним розписом, у тому числі приймати на роботу та звільняти працівників (у відповідності до трудового законодавства), контролювати якість роботи вчителів та встановлювати їхню зарплатню. Це посилить поняття підзвітності на рівні навчального закладу та на місцевому рівні, і змусить вчителів краще реагувати на потреби громади. Директорам можна було б надати більше повноважень щодо цих питань.
- Існує два основних практичних способи подолання недостачі майстрів виробничого навчання у ПТНЗ: виділяти цим працівникам більше роботи та відповідні зарплати (використовуючи вакансії); та готувати майбутніх майстрів з числа учнів закладу. Останній спосіб доволі поширений в Україні – велика кількість навчальних закладів приймає на роботу своїх колишніх учнів. У цьому контексті, з метою підтримки якості системи, в Україні необхідно терміново ініціювати Загальний план неперервного навчання для вдосконалення кваліфікацій, умінь та компетентностей вчителів та майстрів професійного навчання.

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 їхніх міст не призвела до цілісного територіального підходу до професійної освіти та підготовки робітничих кадрів, який сприяв би економічному зростанню та конкурентоспроможності. Сьогодні багато міст обласного значення не мають у своїх бюджетах достатньо коштів для фінансування місцевих ПТНЗ. Вони покладаються на запити про виділення додаткових коштів з державного бюджету, що робить їх залежними від фінансових рішень, що приймаються на центральному рівні.

Різні рівні підпорядкованості ПТНЗ, коли одні з них фінансуються областями, а інші – містами обласного значення, створюють труднощі для здійснення регіонального замовлення. Розподіл відповідальності за різні етапи процесу не визначений у нормативних документах. Зокрема, незрозуміло, чи повинні навчальні та фінансові плани ПТНЗ, розташованих у містах обласного значення, включатися до регіонального замовлення, що здійснюється обласними департаментами з питань освіти. Оскільки джерелом фінансування таких закладів є міські бюджети, на практиці вони не включаються в регіональне замовлення. Таким чином, регіональне замовлення фактично охоплює лише ПТНЗ, підпорядковані обласним департаментам з питань освіти.

Міністерство фінансів виділило так звану «стабілізаційну дотацію» (із першим траншем у березні 2016 року). Ці кошти були виділені регіонам, які розподіляли їх (а) між містами обласного значення та обласним бюджетом, та (б) останню частину – між ПТНЗ у підпорядкуванні областей. Ця складна процедура розподілу коштів відбувалася у «ручному режимі» і не базувалася на жодних формулах чи об'єктивних числових критеріях. Внаслідок цього, у кожному регіоні фінансові потреби ПТНЗ для виплати заробітних плат були забезпечені лише на кілька місяців наперед, і довелося робити додаткові запити центральним органам про виділення коштів.

Нинішня ситуація призводить до прямого порушення норм Конституції, яка гарантує громадянам України доступ до повної середньої освіти, незалежно від типу навчального закладу, який вони

обирають, включаючи ПТНЗ. Модель фінансування, що була прийнята на 2016 рік, створила дуже серйозну ситуацію для працівників закладів професійно-технічної освіти, які отримували зарплатню із затримками. За підрахунками, внаслідок цих обставин, систему професійно-технічної освіти залишило близько 15% майстрів виробничого навчання.

Ситуація відрізняється від області до області. Найкраще становище у Києві, який має власну законодавчу базу та виступає одночасно як область та місто обласного значення. Це означає, що нова схема фінансування взагалі не зачепила Київ. У деяких регіонах зараз проводиться пілотний проект фіскальної децентралізації, в рамках якого міста також здійснюють управління фінансуванням ПТНЗ, які були їм несподівано передані. В інших регіонах, особливо у містах обласного значення, які не є обласними центрами, ситуація дуже тяжка.

У діючому законодавстві не передбачено фінансової автономії навчальних закладів, і проект Закону «Про професійну освіту» також її не передбачає. У спільноті професійно-технічної освіти такий стан справ вважається раціональним. Обсяг фінансування ПТНЗ не пов'язаний з місцевим ринком праці або прогнозом щодо нього. Єдина сфера, у якій директор ПТНЗ має автономію, це надання платних освітніх послуг. Але навіть у цій сфері існують суворі та обмежуючі норми, якими регулюються ціни на освітні послуги, які ПТНЗ може встановлювати для своїх клієнтів.

Система державного казначейства створює багато проблем із рутинними операціями закладів професійно-технічної освіти, і не відповідає потребам регіональних та місцевих установ та громад. Ці труднощі найбільш очевидно проявляються у випадку спеціальних фондів, які є частиною бюджету навчального закладу, що надходить не від держави, а від власного прибутку закладу чи благодійних внесків. ПТНЗ стикаються з численними проблемами, коли намагаються використати ці кошти.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Державне замовлення більше не працює, а передача відповідальності за фінансування ПТНЗ, що знаходяться у містах обласного значення, на рівень областей призвело до появи паралельних, не пов'язаних між собою процесів. Сьогодні доводиться говорити про змішане замовлення, а саме про регіональне та кілька міських замовлень. Наявних в обласних бюджетах коштів ледь вистачає на покриття зарплатні та комунальних витрат, і їх не вистачає на забезпечення належного функціонування системи ПТО. За таких обставин стає просто-таки необхідно залучати до системи ПТО приватних суб'єктів *від галузі*.

Отже, передача відповідальності за фінансування закладів професійно-технічної освіти містам обласного значення взагалі не була добрим варіантом для самих закладів (та й для усієї системи ПТО). Необхідно невідкладно обговорити можливості відміни цього рішення, оскільки управління ПТНЗ буде краще здійснюватися на обласному рівні.

- Необхідно реформувати систему академічних стипендій таким чином, щоб вони нараховувалися на основі критеріїв результативності учнів. Безумовно, процес децентралізації повинен торкнутися питань організації та процедур державного та регіонального замовлення, що необхідно буде опрацювати в рамках робочих груп з розроблення законопроекту «Про професійну освіту».
- Кошти ПТНЗ спеціального та загального фонду (надходять з державного бюджету) контролюються казначейською системою, якою завідує Міністерство фінансів. Доступ до цих коштів часто утруднений. Закон «Про професійну освіту» повинен містити чіткі положення щодо автономії закладів професійної освіти у питаннях відкриття, управління та закриття банківських рахунків. Навчальні заклади повинні мати власні банківські рахунки у комерційних банках для так званих спеціальних фондів, тобто для одержання доходу та використання власних коштів закладів. Однак, при застосуванні такого підходу необхідно буде передбачити чіткі механізми звітування.
- ПТНЗ мають непогану автономію щодо залучення коштів (окрім кредитів), але обмежені у їх використанні. Навчальні заклади повинні бути самостійними у здійсненні закупівель за рахунок власних спеціальних фондів, що дозволить їм перекривати прогалини у

фінансуванні з регіональних бюджетів, а обмеження повинні застосовуватися, лише коли закупівлі здійснюватимуться із використанням коштів, одержаних від центрального уряду. Необхідно і надалі підтримувати підходи із формування власного доходу закладів професійної освіти.

- Існують проблеми із виділенням навчальним закладам коштів на підготовку майбутніх робітників та на інші питання, пов'язані з модернізацією навчальних планів у відповідності до потреб галузі, оскільки кошти, що виділяються з бюджетів не враховують цих питань. Для того, щоб допомогти діяльності закладів професійної освіти, необхідно здійснити перегляд механізмів їхнього фінансування на основі формули, адже ПТНЗ не володіють достатніми повноваженнями щодо прийняття рішень про виділення коштів, але потребують допомоги у вигляді розроблення ефективного механізму виділення коштів.
- Обласні адміністрації та інші органи місцевого самоврядування могли б взяти участь у пілотних проектах, які продемонструють, у який спосіб вони змогли б у повній мірі реалізувати свою роль. В областях, у яких вже передбачаються програми SmartRegion, цього можна було б досягти, врахувавши аспект професійної освіти або освіти взагалі у розробленні плану економічного зростання та дорожньої карти для його втілення. Один з можливих способів полягає у запуску формального структурованого розроблення стратегій регіонального зростання із залученням основних суб'єктів системи ПТО для обговорення, у першу чергу, питань, пов'язаних зі зростанням та розвитком, інноваціями, дослідженнями та технологіями, але із врахуванням потреб щодо освіти і навчання. У такий спосіб 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 буде це можливо вже зараз?

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Професійно-технічні навчальні заклади в Україні мають певну ступінь автономності. Вони є юридичними особами (на відміну від багатьох країн перехідної економіки) і впроваджують власну політику забезпечення зайнятості. Однак, законопроектом «Про професійну освіту» передбачено збільшення автономії навчальних закладів професійної освіти. У законопроекті дано визначення автономії закладу професійної освіти, яке передбачає самостійність, незалежність і відповідальність закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, змісту освітньої діяльності, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів (Туринський процес 2016 р.).

Однак, обговорення у фокус-групах показали, що початкові заклади не є автономними. Бюджетна позиція ПТНЗ дуже слабка, навіть по відношенню до їхньої власної виручки. Вони не можуть приймати рішення щодо кількості працівників, та навіть прийом на роботу або звільнення вчителів є надзвичайною складною процедурою. Управлінські повноваження директора ПТНЗ також є досить слабкими. У всіх питаннях на його рішення впливає точка зору членів численних комісій, які діють у навчальних закладах, та які розмивають особисту відповідальність та лідерство.

Ще більш важливим є той факт, що директори ПТНЗ, яких опитували в рамках проведення фокус-груп, не вимагали більших повноважень або обов'язків. Нинішні завдання директорів 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, ціла низка значущих чинників не дозволяє приймати рішення щодо надання більшої автономії закладам професійної освіти та модернізації системи ПТО для покращення соціально-економічного та регіонального розвитку в Україні. Такими чинниками є:

- незакінчена реформа щодо раціоналізації мережі ПТНЗ;
- питання права власності на землю ПТНЗ;

- загальне управління та фінансування системи ПТО;
- рішення, які необхідно прийняти щодо реформування системи державного та регіонального замовлення;
- роз'яснення ролі регіональних органів влади у порівнянні з повноваженнями органів місцевого та міського рівнів щодо фінансування та управління ПТО.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Відповідно, за наявних на сьогодні обставин видається, що істотна децентралізація сектору ПТО до рівня окремих навчальних закладів в Україні не є доцільною. Найбільш підходящим здається рівень областей (на основі *регіональних мереж ПТО*).
- Необхідно посилити позицію директорів ПТНЗ, можливо, юридично обмеживши кількість комісій та надавши директору конкретну ексклюзивну відповідальність щодо прийому на роботу та звільнення працівників навчального закладу. Однак ключові бюджетні та інституційні рішення не слід віддавати окремим ПТНЗ.
- У цьому контексті, українським професійно-технічним навчальним закладам можна запропонувати запровадити практику самооцінювання на основі формулювання об'єктивних критеріїв результативності, що піддаються вимірюванню. Моніторинг результативності ПТНЗ за допомогою оцінювання педагогічного складу, результатів навчання, або обох цих показників одразу, є ключовою передумовою для забезпечення підзвітності. Це можна було б найкращим чином зробити в рамках більш широкого заходу із впровадження Національної системи забезпечення якості.
- Скасування державного та регіонального замовлення в рамках децентралізації системи ПТО в Україні, таким чином, стає викликом, який може прокласти шлях до інших аспектів – зокрема, до управління та фінансування навчальних закладів, та, можливо, більшої автономії. На сьогодні, державне та регіональне замовлення визначає два основних рішення у секторі ПТО:
 - на основі державного замовлення ПТНЗ отримують дозвіл здійснювати набір нових учнів у вересні кожного року;
 - на основі державного замовлення орган, що здійснює фінансування ПТНЗ (сьогодні це обласний або міський департамент освіти) визначає рівень фінансування ПТНЗ у наступному бюджетному році.

Якщо буде прийнято рішення про заміну державного та регіонального замовлення, їх буде необхідно замінити іншою процедурою, що даватиме можливість приймати ці два ключових рішення. У цьому документі ми припускаємо, що ці рішення прийматимуться обласними департаментами освіти. Три варіанти дій, починаючи від найбільш «ринково орієнтованого» та закінчуючи найбільш «адміністративним»:

- *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 майбутніх учнів, та враховуючи можливості закладу забезпечити навчання силами своїх працівників з урахуванням наявного обладнання та ліцензій. Після цього, заклад професійної освіти активно заохочує випускників дев'ятих класів загальних середніх шкіл вступати до нього на навчання. Коли формується повна група потенційних учнів, вона приймається на навчання і орган-засновник бере на себе зобов'язання щодо фінансування навчання цієї групи до завершення курсу. Якщо групу не сформовано (недостатня кількість бажаючих), повинна існувати процедура, за допомогою якої буде існувати можливість спробувати сформувати групу з числа тих абітурієнтів, що подавали заяви на вступ до інших закладів.
- *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. Після цього заклади професійної освіти подають до обласного департаменту з питань освіти свої пропозиції, у яких зазначають, навчання яких із запропонованих груп вони здатні здійснити і за якою ціною (розраховується на основі внутрішнього бюджетного процесу закладу). Обласний департамент освіти розподіляє оголошені групи серед навчальних закладів, що подали заявки, а подальша процедура аналогічна тій, що зазначена у наведеному вище варіанті 1.

- *Встановлення кількості вступників засновником навчального закладу.* За такої системи обласний департамент освіти, на основі прогнозу ринку праці та наявного обладнання та педагогічних працівників у підпорядкованому йому закладі професійної освіти та, можливо, у співпраці з місцевою радою професійної освіти та директорами навчальних закладів, визначає, які групи можна сформувати у кожному із закладів регіону. Якщо набір проходить успішно, групи формуються і забезпечуються фінансуванням на весь курс навчання. Якщо набір у деякі з груп не був успішним, обласний департамент освіти намагається сформувати групи за допомогою абітурієнтів, що вступають на цю ж професію в інші навчальні заклади регіону (і закріплює їх за відповідними закладами професійної освіти).

5. ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) можна визначати по-різному, оскільки його реалізація великою мірою залежить від культурного тла країни у сфері державного управління, адміністративної форми держави, можливостей соціальних партнерів та стану розвитку ринкової економіки.

В будь-якому випадку, виходячи з міжнародного досвіду, ДПП у професійній освіті можна пояснити як механізм співпраці для узгодження дій та поділу відповідальності між державними та приватними стейкхолдерами професійної освіти і навчання, що застосовується для формулювання, розроблення, фінансування, управління та підтримки проекту, що знаходиться у сфері спільних інтересів (що може набувати форми проекту, програми, стратегії науково-дослідницьких робіт та розробок, тощо), з метою стимулювання формування, розвитку та використання робітничих кадрів.

Концепцію ДПП у застосуванні до професійної освіти і навчання можна уявити з точки зору багаторівневого управління, і це може допомогти досягти балансу між політичними, економічними та суспільними інтересами у країнах, що розвиваються, та країнах перехідної економіки, яким доводиться підтримувати нові середовища для зростання ділової конкуренції та національної економіки, де ключову роль відіграє формування кадрових ресурсів.

У випадку України, подальший розвиток та застосування цієї концепції здається необхідністю. Однак, існують деякі пов'язані з цим ключові аспекти, що вже були розкриті у цій Зеленій книзі, і які прямо впливають на можливі варіанти рішень щодо подальшого розвитку ДПП у політиці в сфері професійної освіти:

- фінансова криза у секторі ПТО, що потребує невідкладної активізації участі роботодавців у системі, при тому, що існують чіткі ознаки, що чинна законодавча база та структура фінансування не дозволяють їм ефективно долучатися до роботи системи;
- прискорення процесу оптимізації українських (регіональних) мереж ПТО в світлі перехідного періоду, пов'язаного із трансформацією ПТНЗ на чотири типи навчальних закладів, що передбачені проектом Закону «Про професійну освіту»;

- роз'яснення ролі регіонів та місцевих органів влади, що здійснюють управління системою ПТО, та застосування принципів автономії та підзвітності навчальних закладів професійної освіти в Україні.

5.1 Нинішні форми та одержувачі ДПП в українській системі ПТО

Українські політики, експерти та практики мають чіткі традиції, розуміння та способи реалізації концепції соціального партнерства у системі ПТО. Фактично, проект Закону «Про професійну освіту» (стаття 4.2) підносить державно-приватне партнерство до рівня базової засади управління системою професійної освіти. Подробиці такого партнерства викладаються у контракті, який, серед інших речей, описує заходи, які спільно реалізовуватимуться партнерами, а також відповідні правила щодо управління та фінансування цих заходів. Законопроектом пропонується безпосередній перелік видів державно-приватного партнерства у сфері професійної освіти (стаття 49).

Отже, у законопроекті цим структурам надається велике значення і, відповідно, заклади професійної освіти та інші установи заохочуються до встановлення зв'язків з приватним сектором на основі формальних домовленостей, що називаються державно-приватним партнерством. Однак, ця стаття посилається на чотири інших законодавчих тексти, які визначають концепцію ДПП в Україні (Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство»), та залишає багато простору для реалізації та тлумачення цієї концепції на усіх рівнях управління, що ще не має визначення та чіткого окреслення у законопроекті «Про професійну освіту».

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Державно-приватне партнерство (ДПП) у системі професійної освіти і навчання, і зокрема на рівні навчального закладу, є відносно новим поняттям для України, але на практиці вже існує під назвою «соціальне партнерство». Зазвичай, цей тип партнерства реалізується у формі рад, так званих *вибірних колективних органів*.

Сьогодні в Україні існує величезна за обсягами тіньова економіка, що значно утруднює чесне співробітництво між державними установами та роботодавцями. Нечесні практики є звичними правилами гри. Не усі підприємства офіційно зареєстровані, але ПТНЗ доводиться співпрацювати і з такими, оскільки ті зацікавлені у навчанні, яке нові кадри здобувають у цих закладах. Відповідно, ці тіньові компанії надають підтримку навчальним закладам і часто стають членами спонсорських рад.

Нова проблема, що виникає у процесі децентралізації, полягає у тому, що нові адміністративні одиниці – об'єднані громади – не бачать потреб ринку праці і, тому, не зацікавлені у співпраці з сектором ПТО. Це особливо сильно відчувають на собі сільськогосподарські ПТНЗ, які традиційно співпрацювали з районами.

Одним з результатів соціального партнерства в Україні було створення *навчально-практичних центрів* галузевого спрямування на базі ПТНЗ. Ці центри обладнуються підприємством – (потенційним) майбутнім роботодавцем. Вони пропонують навчання практичним прийомам виробництва із використанням сучасних технологій та процесів, що застосовуються підприємством-спонсором. Ці центри створюються на основі договорів, що укладаються з Міністерством освіти. На сьогодні у країні понад 90 таких центрів. Навчання у цих центрах можуть проходити зацікавлені особи, що не є учнями ПТНЗ (платні курси, вартість яких часто оплачують роботодавці), а у деяких випадках – учні ПТНЗ, на базі якого знаходиться центр (безплатні курси). Усі компанії, які займаються таким видом соціального партнерства – іноземні (німецькі, такі як Henkel та Knauf, або польські, такі як Śnieżka).

Інша форма ДПП у системі ПТО – спонсорство – не носить такого системного характеру, не базується на договорах державного рівня за підписом міністерства, і істотно відрізняється, в залежності від області, навчального закладу та професій. Найчастіше спонсорство набуває форми постачання фізичних товарів (матеріалів для навчального закладу, наприклад витратних матеріалів для виробництва або матеріалів для прибирання), а не грошових внесків. Це

пов'язане з тим, що формальне використання коштів, які навчальний заклад отримує у формі благодійного внеску, не є простим, адже воно вимагає реєстрації фінансової операції у системі Державної казначейської служби, а потім подання заявки до Казначейської служби для того, щоб використати ці кошти.

З точки зору ПТНЗ, важливою частиною ДПП є допомога підприємств з організацією виробничої практики на своїх виробничих потужностях. Виробничу практику не легко організувати, адже не усі підприємства зацікавлені у тому, щоб приймати учнів, а якщо й приймають, учням не завжди дають доступ до сучасних технологій. Крім того, деякі підприємства, робота яких пов'язана з новітніми технологіями (дизайн і поліграфія, ІТ-компанії, деякі сфери послуг), замалі для організації виробничої практики та виділення місць більше ніж для кількох учнів.

Під час виробничої практики в учнів ПТНЗ є можливість отримувати платню. У цьому випадку, половина заробітку надходить навчальному закладу. Крім того, учні, що перевищують плани, можуть отримувати від підприємств 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 та законодавчої бази. Обидва ці фактори, з різних причин, негативно впливають на соціальне партнерство. Рівні економічної активності низькі, особливо нетіньові, а законодавство перебуває у важкому стані змін.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

➤ Державно-приватне партнерство в Українській системі ПТО набуває форм спонсорвання окремих навчальних закладів та національних програм інвестицій (зокрема, інвестицій у навчально-практичні центри). Організація виробничої практики – це «третій» конкретний спосіб державно-приватного партнерства на рівні ПТНЗ. Відповідно, для прийняття подальших рішень щодо *функціонування ДПП* у контексті децентралізації системи професійної освіти і навчання буде необхідно спершу проаналізувати та оцінити існуючі практики.

Таку оцінку можна здійснити на регіональному рівні і використати її для посилення соціального діалогу у системі ПТО між регіональними органами влади, підприємств, ПТНЗ та інших суб'єктів громадянського суспільства (наприклад, професійних спілок педагогів, батьківських об'єднань, тощо). Ця вправа також може посилити обізнаність та співпрацю між підприємствами та постачальниками послуг професійної освіти на взаємовигідних умовах, що може призвести до збільшення доступу учнів системи ПТО до виробничої практики на рівні ПТНЗ в регіонах, та сприяти розвитку більш однорідної та ефективної системи учнівства в усій країні та її регіонах.

➤ З метою забезпечення повноцінної участі та відданості соціальних партнерів такому завданню, їм можна було б делегувати завдання з розроблення своєрідної *ромки дій* для визначення та узгодження конкретного передового досвіду, який може сприяти розвитку системи. Це можна буде перенести на більш високий рівень для сприяння подальшому процесу розроблення політик та прийняття рішень національними та регіональними органами влади.

➤ Питання виробничої практики та участі підприємств в неофіційній економіці повинні лежати в основі такої аналітики та розроблення з наміром запропонувати подальше нормативне регулювання та прозорі критерії для закріплення нових механізмів. Для сприяння співпраці у цій сфері слід скористатися міжнародним досвідом (наприклад, Міжнародної організації праці (МОП), ЄФО, ЮНЕСКО, ПРООН тощо).

➤ Передача фінансування ПТНЗ на рівень місцевих бюджетів спричинила низку проблем, таких як нестабільність фінансування соціальних функцій навчальних закладів або недостатня співпраця з місцевими адміністраціями (наприклад, у випадку сільськогосподарських шкіл). Фінансування потрібно повернути на рівень області. Це могло б краще сприяти у використанні регіональних стратегій щодо інтеграції надання професійних кваліфікацій у

систему навчання впродовж життя у контексті соціально-економічного розвитку. У цьому контексті можна було б передбачити розроблення нової *системи механізмів співробітництва* між регіонами та мережами ПТНЗ з метою вдосконалення ефективності та продуктивності діяльності постачальників освітніх послуг що стосується залучення приватних компаній до підготовки робітничих кадрів.

- Іншим варіантом є розширення можливостей діалогу та заохочення серед галузевих соціальних партнерів та інших професійних асоціацій силами *передових підприємств* у ключових галузях, а також у тих, де поки що не дуже добре обізнані про потенціал партнерства у сфері розвитку робітничих кадрів у системі ПТО. Використання знань галузевих кваліфікаційних рад та попереднього досвіду, здобутого районами, що займалися питаннями розвитку професійних кваліфікацій у певних секторах економіки. Галузеві підходи до професійної освіти в рамках навчання впродовж життя є можливістю, яку слід додатково вивчити в Україні. Регіони могли б визначити для цього пріоритетні галузі і скористатися співпрацею у сфері співставлення кваліфікацій та прогнозів ринку праці серед зацікавлених суб'єктів для конкретної взаємодії.
- В цілому, це потрібно поєднати із процесом розроблення стратегічного бачення та планування на національному рівні (під керівництвом МОН, у взаємодії з Міністерством фінансів та у тісній співпраці з соціальними партнерами), спрямованого на визначення стратегії ДПП в українській ПТО та шляхів її реалізації, що вплинуло б на існуючу законодавчу базу у сфері ДПП (наприклад, на закон про ДПП 2010 року). Українські регіони, галузеві та регіональні соціальні партнери повинні були б це підтримати. Ключовим пунктом порядку денного формування політики є обговорення щодо того, яким чином можна полегшити пов'язані з державним казначейством обмеження щодо гнучкого та простого використання коштів, отриманих навчальним закладом у вигляді благодійних внесків. Результати можна було б у подальшому включити до переліку покращень, що будуть відображені у нинішній реформі законодавчої бази.

5.2 ДПП в українській системі професійної освіти: яким чином вийти за нинішні межі з метою модернізації системи ПТО?

Туринський процес 2016 року в Україні підтвердив, що, хоча і існують окремі успішні практики підтримки бізнесом системи ПТО шляхом укладання прямих договорів з ПТНЗ, у цілому роботодавці не готові до системного фінансового навантаження. У 2016 році, після передачі фінансування ПТНЗ на місцевий рівень, було розпочато діалог щодо підтримки фінансування системи ПОН з численними соціальними партнерами, професійними організаціями та представниками громадянського суспільства ⁽¹⁶⁾.

За рекомендацією МОН України з 2016 року розпочався процес створення рад професійної освіти в регіонах з метою обговорення регіонального замовлення на підготовку кадрів у відповідності до плану модернізації мережі професійно-технічних навчальних закладів з урахуванням необхідності їх укрупнення упродовж 2016-2018 років. Такі ради є консультативно-дорадчим та координаційним органом з питань реалізації єдиної державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти області. Водночас, для того, щоб такі ради стали дієвими, необхідне відпрацювання механізму їх взаємодії та впливу на роботодавців, як і інструментів контролю за виконанням прийнятих рішень.

⁽¹⁶⁾ До діалогу долучилися представники Асоціації міст України, Федерації роботодавців України, Федерації металургів України, Всеукраїнської асоціації пекарів, 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 важливою тенденцією в умовах децентралізації ПТО – 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 установ професійної (професійно-технічної) освіти, органів батьківського самоврядування, міжнародні та національні експерти. На додачу до цього, деякі ключові питання були виявлені у ході роботи фокус-груп.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

В Україні існує традиція так званих «міжгалузевих рад професійно-технічної освіти», до складу яких входять представники різних галузей економіки. Вони діють на основі нормативного акту, а саме Постанови Кабінету Міністрів України № 458 від 7 квітня 1998 року. Був також прийнятий статут цих рад. Багато таких рад було створено на національному та регіональному рівні. На практиці, ці ради здійснювали координацію державної політики у сфері ПТО, Однак, їхній вплив був дуже обмеженим, і жодний державний орган не був зобов'язаний реагувати на рішення міжгалузевих рад. Постановою Кабінету Міністрів України № 180 від 13 березня 2013 року ці ради були скасовані (через 15 років діяльності). Попри це, нинішні ради мають ще слабкіше положення – в них навіть немає нормативної бази.

Так як типи цих рад, їхня кількість та склад не регулюються законом, у кожному регіоні та у кожному ПТНЗ вони мають власну назву, розмір та склад. Серед назв, що використовуються такими радами: погоджувальна рада, галузева рада, рада професій, консультативна рада зі спеціальності, міжгалузева рада. Кількість учасників ради може варіюватися від 6 до 10, або від 15 до 20. Ці ради відіграють різні ролі – від формулювання змісту навчання (*галузеві ради*) до матеріальної підтримки (фінансової допомоги) ПТНЗ. Це залежить від специфіки регіону та наявних людських ресурсів.

На практиці, більшість з цих рад належать до одного з двох основних типів. Перший тип – це ради, які переглядають та приймають рішення щодо того, кого навчати, та чому навчати. Такі ради зазвичай мають у своєму складі представників підприємств середнього розміру, часто без прямої участі директора ПТНЗ. Один ПТНЗ може мати декілька таких рад. Другий тип – ради спонсорів, які приділяють основну увагу матеріально-фінансовому забезпеченню ПТНЗ. До їх складу, як правило, входять представники області, керівництво підприємств, батьки та, звичайно, директори ПТНЗ.

Новим явищем в умовах децентралізації та реформи освіти стали так звані «ради стейкхолдерів», або ради професійної освіти. У проекті закону «Про професійну освіту» було положення про «ради стейкхолдерів» національного рівня, але потім цю назву було змінено на ради професійної освіти. Ці нові ради активно створюються на регіональному рівні, частково через те, що вони потрібні для формування регіонального замовлення. Однак, за нинішніх обставин, ці ради на практиці є неефективними, і їхня фактична роль у процесі регіонального замовлення є дуже малою. Через відсутність належного прогнозування ринку праці компанії не можуть передбачити власні потреби у кваліфікованих кадрах.

Водночас, при існуванні позитивних практик у всіх регіонах, за результатами Туринського процесу 2016 року відомо, що державно-приватне партнерство в українській системі ПТО не є системним з огляду на законодавчу неврегульованість залучення соціальних партнерів, що призводить до їхнього небажання вкладати гроші у підготовку кадрів. Кошти, які сьогодні усі галузь виробництва та бізнесу вкладає у підготовку кваліфікованих робітників, складає менше 1,5% ВВП України.

ВАРІАНТИ РІШЕННЯ

- Фокус-групи підтвердили, що традиція таких рад – серйозна перевага для управління системою ПТО, її фінансування, а також для розвитку системи в цілому. У зв'язку з цим, однією з очевидних можливостей планування ДПП *на майбутнє* в Україні є повністю активувати операційні можливості регіональних рад професійної освіти і використати цю

нову інституційну платформ для належного провадження підходів до регіонального управління в умовах нової законодавчої бази.

Їх точну місію, повноваження, функції, обов'язки та сферу компетенції можна додатково розкрити у проекті закону, зокрема, зазначивши ролі і завдання різних зацікавлених осіб, що залучені до роботи таких рад (наприклад, підприємств, навчальних закладів, громадянського суспільства тощо). Після того, які ці аспекти будуть прояснені, доповнена картина дозволить проводити діалог політичного рівня на тему впровадження *стратегічних рамок ДПП у ПТО в регіонах*.³ цією метою, регіональні ради професійної освіти також можна наділити обов'язками управління та налагодження зв'язків з метою приваблення та укладання договорів з виробництвом, що, у свою чергу, може здійснюватися у тісній співпраці з (формальними) соціальними партнерами. Договір на здійснення підготовки кадрів, який укладається на національному рівні, можна повторити на регіональному, якщо ці повноваження будуть явно делеговані або цілком децентралізовані.

Крім того, регіональні ради повинні стати *координаційним вузлом* такої діяльності – на перших порах у тісній співпраці з обласними департаментами з питань освіти та з іншими типами рад, що діють у регіоні. Звичайно, діяльність цих рад необхідно прояснити для кращого відображення в очікуваному (новому) Законі «Про професійну освіту». У зв'язку з цим, діяльність рад професійної освіти повинна почати зосереджуватись навколо застосування низки практик належного управління:

- для забезпечення прозорості та підзвітної координації та надання зворотного зв'язку необхідно буде розробити єдині правила, процедури та, можливо, нормативні акти. Важливо буде не лише здійснювати координацію, але й надавати підтримку радам стейкхолдерів у закладах професійної освіти, адже вони можуть потребувати допомоги, зокрема, у питаннях прийняття ефективних рішень щодо визначення та розподілення випускників на виробничу практику, виходячи з потреб регіональних або місцевих роботодавців;
- таким чином, для того, щоб допомогти керівництву, буде необхідно покращити інструменти комунікації та навчання для визначення та співставлення наявної підготовки кадрів та прогнозів ринку праці. Критичну роль у цьому процесі можуть відігравати регіональні методичні центри ПТО, не лише надаючи інформацію для прийняття рішень особами політичного рівня, але і як рушії *розвитку потенціалу*, при тому, що роль цих центрів у системі, можливо, ще буде переглядатися. Таким чином, для виконання передбачених у законопроекті завдань регіональних рад професійної освіти знадобляться методичні знання та використання інструментів для розширення їхніх можливостей та координації прогнозів ринку праці;
- для того, щоб бути в змозі реагувати на соціально-економічний розвиток, потреби в інноваціях та інші потреби регіонів, ради професійної освіти повинні мати реальні можливості щодо посилення ефективної участі соціальних партнерів та громадянського суспільства за допомогою циклу формування, реалізації та перегляду політики у сфері професійної освіти. Наприклад, соціальні партнери можуть взяти на себе ініціативу з розроблення навчальних планів, стандартів та професійних характеристик, оцінювання результатів навчання і/або забезпечення якості усіх типів практик учнівства (виробничого навчання), що здійснюються у відповідній області України.

Враховуючи те, що важливі та успішні складові ДПП у професійно-технічній освіті України, а саме центри виробничого навчання при ПТНЗ (що облаштовуються підприємствами та управляються навчальним закладом), діють на основі національних програм, що підписуються та регулюються Міністерством освіти, децентралізацію системи ПТО необхідно провадити у такий спосіб, щоб ці програми могли продовжити свою роботу. Цей добрий приклад демонструє, що рух в напрямку центрів передового досвіду професійної освіти і навчання є цікавим варіантом, який може дозволити привернути більше уваги до набуття професійних навичок вищого рівня як з боку роботодавців, так і зі сторони учнів. Центри передового досвіду професійної освіти і навчання у всьому світі є зразками державно-

приватного партнерства у сфері професійної освіти, що насправді врівноважують інтереси галузі та регіону.

➤ На національному рівні існує дві очевидні можливості для підтримки подальшого розвитку ДПП на усіх рівнях ПТО в Україні у короткостроковій перспективі (2017–2018):

- відтворити приклад ефективного управління МОН у деяких інших стратегічних галузях української економіки, уклавши меморандуми про співробітництво з міжнародними галузевими партнерами з метою надання підтримки у створенні центрів виробничого навчання;
- після цього може послідувати узгодження роботи (МОН, соціальних партнерів) та задіяних центрів виробничого навчання. Вони можуть прийняти рішення розробити *методичні рекомендації* щодо покращення управління та фінансування з метою поступового руху до ефективної системи учнівства в українській системі професійної освіти. Це допоможе поінформувати інші регіональні рівні, адже в деяких регіонах можуть не мати достатніх можливостей для впровадження таких підходів, або ж може мати місце небажання багатьох місцевих роботодавців (офіційних та неофіційних) долучитися до нинішньої системи у ролі користувачів. У нинішньому контексті, ключовими партнерами, що впливатимуть на наповнення цих політик, будуть міжнародні компанії. Цей процес може призвести до появи пропозицій щодо створення законодавчої бази для системи учнівства в Україні;
- вочевидь, це могло б стати доброю мотивацією для національних соціальних партнерів просувати соціальний діалог у системі професійної освіти в Україні. Наприклад, вони могли б видати спільні рекомендації для врахування у подальшому процесі вдосконалення Закону «Про професійну освіту», висловити свої погляди та дати поради щодо подальшого розвитку ДПП у системі професійної освіти у контексті децентралізації. Зміцнення довіри, що відбуватиметься у цьому процесі, може призвести до подальших трьохсторонніх обговорень на тему підготовки кадрів. Наприклад, це могло б призвести до укладання Національної трьохсторонньої угоди, що привернуло б до сектору професійної освіти політичну та економічну увагу. Важливим учасником цього процесу міг би бути Міністр соціальної політики, оскільки це міністерство відіграє важливу роль у системі за допомогою Державної служби зайнятості;
- розуміння недоліків і переваг може призвести до пошуку шляхів впровадження певних елементів дуальної системи, які найкращим чином відповідатимуть українським умовам. Це також може бути сильним аргументом, який доповнить роботу після укладання трьохсторонніх правил. Європейські соціальні партнери, інші міжнародні організації та, звичайно, ЄФО, могли б підтримати цей процес. Регіональні та місцеві зацікавлені особи могли б також прийняти рішення рухатися у цьому напрямку, або долучитися до співпраці на національному рівні, надаючи інформацію щодо того, яким чином слід розвивати ДПП у професійній освіті з урахуванням місцевих умов (*у відповідності до призначення*);
- МОН та регіональні органи у своєму місцевому контексті можуть йти за однією схемою та ініціювати політичний діалог щодо можливостей використання системи оподаткування та зборів для впровадження механізмів розподілу витрат (за допомогою національного фонду, регіональних або галузевих фондів, навчальних субсидій, податкових пільг для підприємств тощо) з метою сприяння розвитку системи управління та фінансування професійної освіти в Україні. До цієї роботи буде необхідно долучити Міністерство фінансів та соціальних партнерів, зокрема, роботодавців, а також проводити консультації з іншими міністерствами, наприклад, з Міністерством соціальної політики;
- розроблення закону «Про професійну освіту» пропонує *можливості* розпочати обговорення подібних механізмів. Це дуже потрібно, і багато роботодавців просять про для забезпечення посилення, вдосконалення та покращення співпраці з ПТНЗ на вигідних умовах, зокрема, на регіональному та місцевому рівнях. Отже, існує явна

можливість сформулювати такий варіант у проекті Закону «Про професійну освіту» у більш явний спосіб (просто зараз).

- ☞ У середньостроковій та довгостроковій перспективі (2018–2020 рр. і надалі), усе це могло б допомогти рухатися в напрямку реальної модернізації та впровадження ефективної системи державно-приватного партнерства на усіх рівнях професійної освіти в Україні. Однак, це потребуватиме допомоги міжнародних донорів. Також їхня підтримка буде необхідною і для реалізації деяких інших пропозицій, описаних у цій Зеленій книзі. Очевидно, що для розвитку повноцінної системи і реального впливу на актуальність та привабливість професійної освіти необхідно запустити цільові проекти ДПП.

Їх потрібно формувати навколо міцних правових механізмів (що, можливо, також розроблятимуться на регіональному рівні), що дозволять роботодавцям отримати зниження податків, що створить сучасні механізми комунікації з приватним сектором (за умови, що державний сектор передбачить матеріальні стимули для підприємств). Такі проекти повинні впроваджуватися високотехнологічними галузевими центрами і обмірковуватися великими підприємствами, що мають *суспільну місію*. Це, в свою чергу, може у подальшому призвести до поєднання зусиль середніх та найменших підприємств в рамках *екосистем*, які, можливо, сформуються навколо *промислових регіональних кластерів*.

Насправді, українська система ПТО вже сформувала багато з цих елементів. Їх можна обговорювати у якості позитивних зразків з метою розвитку подальших заходів щодо покращення статусу професійної освіти в Україні та прокладання шляху для появи умов, що сприятимуть зростанню, інноваціям та працевлаштуванню. Однак, для того, щоб суб'єкти професійної освіти могли втілити це, необхідно створити для них найкращі умови, для чого потрібна не лише міжнародна підтримка та застосування вітчизняного досвіду, але й добротний Закон «Про професійну освіту», у якому будуть сформульовані чіткі умови для впровадження децентралізованої системи професійної освіти в Україні.