



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.02.126>

УДК 377:005.2

JEL CLASSIFICATION: I 21, I 29

В.М. НОВИКОВ

д-р екон. наук, проф., зав. від.

Інститут демографії та соціальних
досліджень ім. М.В. Птухи НАН України
01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60
E-mail: valery.economy@ukr.net

РОЗВИТОК ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Перспективи модернізації системи професійно-технічної освіти пов'язані з підвищенням престижності робітничих професій. Низька якість підготовки кадрів у професійно-технічних навчальних закладах поставила їхніх випускників на останнє місце у ранжуванні індексу працевлаштування молоді, що закінчили навчання і вийшли на ринок праці. Визначення структури потреб ринку праці, розвиток матеріально-технічної бази освіти і оновлення програм навчання, залучення коштів юридичних і фізичних осіб забезпечує реалізацію інтересів державних і місцевих органів влади, освітніх закладів, роботодавців і населення у підвищенні якості професійної освіти. Сьогодні пріоритетами курсу на розвиток професійної освіти стають проблеми комунальної власності, зокрема, перехід матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів під їхню юрисдикцію. Нині менше 50 % з них отримали таке право.

Децентралізований підхід до управління професійною освітою, який здійснено в Україні, ставить питання про визначення механізму формування регіонального замовлення і компенсації витрат закладів профтехосвіти на підготовку фахівців для ринку праці в масштабах регіону і територіальних громад. Необхідна змістовна переорієнтація професійної освіти на сучасні технології, що пов'язано з розробленням державних професійних стандартів на компетентнісній основі і впровадженням дуальної системи навчання. У статті проаналізовано практику формування професійних стандартів у Федеративній Республіці Німеччина, результати використано для формування пропозицій щодо запровадження інноваційних технологій навчання в Україні.

Ключові слова: професійно-технічна освіта, регіональне замовлення, кваліфікаційні стандарти, трудова функція працівника, дуальна система підготовки кадрів.

В.Н. Новиков

д-р екон. наук, проф., зав. отд.
Інститут демографії та соціальних
досліджень ім. М.В. Птухи НАН України
01032, Україна, г. Киев, бул. Т. Шевченко, 60
E-mail: valery.economy@ukr.net

© НОВИКОВ В.М., 2017

РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИЙНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Перспективы модернизации системы профессионально-технического образования связаны с повышением престижности рабочих профессий. Низкое качество подготовки кадров в профессионально-технических училищах поставило их выпускников на последнее место в списке ранжирования индекса трудоустройства молодежи, окончившей обучение и вышедшей на рынок труда. Определение структуры потребностей рынка труда, развитие материально-технической базы образования и обновление учебных программ, привлечение средств юридических и физических лиц обеспечивают баланс интересов государственных и местных органов власти, образовательных учреждений, работодателей и населения в повышении качества профессионального образования. В настоящее время приоритетами курса на развитие профессионального образования становятся проблемы коммунальной собственности, в частности, переход материально-технической базы профессионально-технических училищ под их юрисдикцию. Пока менее 50 % из них получили такое право.

Дифференцированный подход к управлению профессиональным образованием, который осуществляется в Украине, ставит вопрос об определении механизма формирования регионального заказа и компенсации учреждениям профтехобразования расходов на подготовку специалистов для рынка труда в масштабах региона и территориальных общин. Сегодня необходима серьезная переориентация профессионального образования на современные технологии, что связано с разработкой государственных профессиональных стандартов на компетентностной основе и внедрением дуальной системы обучения. В статье проанализирована практика формирования профессиональных стандартов в Федеративной Республике Германии, результаты использованы для разработки предложений по внедрению инновационных технологий обучения в Украине.

Ключевые слова: профессионально-техническое образование, региональный заказ, квалификационные стандарты, трудовая функция работника, дуальная система подготовки кадров.

V.M. Novikov

Dr. Sc. (Economics), Prof., Head of Department
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv, Blvd. Taras Shevchenko, 60
E-mail: valery.economy@ukr.net

THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL EDUCATION IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

Prospects for the modernization of technical and vocational education are associated with increased prestige of the workers. Low innovative quality of training in vocational schools placed their graduates in last place in the ranking of employment index of young people, who graduated and entered the labor market. Determining the structure of the labor market needs, the development of logistics education and updating training programs, fundraising businesses and individuals ensures the interests of state and local governments, educational institutions, employers and the population in improving the quality of vocational education. Today, the priorities of directions to development of vocational education are problems of communal property, in particular, the transition material and technical base of vocational schools under their jurisdiction. Currently only less than 50 % of them have such a right.

A decentralized approach to the management of vocational education implemented in Ukraine raises the question of defining the mechanism of formation of the regional order and compensation costs for vocational schools training of specialists for the labor market in the region and across communities. The content reorientation of vocational education in modern technology is necessary due to the development of national occupational standards and competency-based implementation of the dual training system. The article analyzes the practice of forming professional standards in Germany and the results used in the formation of proposals for implementing innovative learning technologies in Ukraine.

Keywords: technical and vocational education, VET, regional order, qualification standards, labor function of an employee, dual system of personnel training.

Постановка і актуальність проблеми. Для успішності політики реформ у системі професійно-технічної освіти необхідно брати до уваги її комплексний характер, враховувати тісний зв'язок професійної освіти з системою праці і зайнятості. Комплексність передбачає організаційні та інституціональні зміни в позиціях усіх учасників реформ. Реформи не можуть бути реалізовані тільки шляхом переформатування внутрішньої організації та механізму ухвалення рішень на різних рівнях професійної системи. Некоординованість дій з реальним сектором економіки позбавляє випускників закладів професійної освіти гарантованої та стабільної зайнятості. Ефективною буде така реформа, яка забезпечить тісний зв'язок чинної системи навчання зі структурою зайнятості. Досвід країн ОЕСР, які поєднують освіту з ринком праці, показує, що цей процес можливий через інноваційні форми регуляції системи навчання, зокрема через так звану «дуальну освіту». Проведення зазначеного курсу – це складне завдання. Чинна система професійно-технічної освіти, яка в основному була орієнтована на великі монополізовані підприємства, залишилася спеціалізованою і незбалансованою з сучасною структурою економіки, що за роки реформ зазнала серйозного розподілу праці. Створення відповідної структури професійних закладів, орієнтованої на різнобічні спеціальності, удосконалюється повільно. Завдання ускладнюється тим, що не очевидно, які спеціальності затребувані ринком праці і наскільки вони комплементарні потребам економічного розвитку регіонів. Професійно-технічна освіта має бути перебудована таким чином, щоб забезпечити працевлаштування і доступ до навчання протягом всього трудового життя. Результати компаративного аналізу європейського досвіду показують, що одним із важливих засобів досягнення зазначеної мети є встановлення пріоритетів у стратегії і тактиці проведення реформ і послідовності їх здійснення. Апелювання до закордонного досвіду необхідно, по-перше, для оцінки відповідності поточної української практики сучасним тенденціям у розвитку професійної освіти, по-друге, для координації здійснюваних емпіричних заходів, за правилами і підходами, які застосовуються в країнах, що вступили на шлях освітніх реформ. Дотримання пріоритетів розглядається як найбільш вірогідний сценарій еволюції наявної освітньої моделі в умовах зростання значення підготовки кадрів для забезпечення економічного зростання. Такий ракурс дослідження поки недооцінений в економічних публікаціях.

Аналіз досліджень. Проблемам професійно-технічної освіти присвячено багато наукових праць. Пропозиції, що містяться в них, спрямовані на зниження ризиків реформ. Проте ряд процесів залишаються слабо регульованими. Загальний вектор реформи профтехосвіти висвітлюється у національній доповіді про перспективи розвитку освіти, підготовлений колективом авторів під керівництвом В.Г. Кременя (V. Kremen) [1], а також у статті Н. Ничкало (N. Nichkalo) [2]. Деталізовані шляхи реформування професійної освіти визначено в роботі М. Кучинського (M. Kuchinski) [3]. У дискусійному ключі правові, понятійні та організаційні питання реформування освітньої галузі представлені у статті В. Головінова (V. Golovinov) [4]. Еволюційний розвиток професійно-технічної освіти і можливі варіанти її удосконалення в сучасних умовах розглянуто у роботі І. Жук (I. Zhuk) [5].

Мета статті. Враховуючи системний характер постановки завдання, підхід до вирішення нагальних питань має бути комплексним і охоплювати діагностику наявних проблем та обґрунтування сценаріїв їх вирішення. Ключовим пріоритетом повинно стати підвищення якості і доступності послуг державних і муніципальних закладів професійно-технічної освіти. У центр уваги всіх заходів необхідно покласти професійні стандарти, які відповідають динаміці поведінкових наста-

нов молоді, задовольняють потреби роботодавців і достовірність прогнозування ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Реформування професійно-технічної освіти сьогодні стає справжнім випробуванням для країни з точки зору інвестицій у майбутній розвиток економіки. Про актуальність перебудови профтехосвіти свідчить її незадовільний стан, який особливо погіршився протягом останніх років. Порівняно з 2000 р. динаміка витрат на професійно-технічну освіту не виявила ознак до збільшення відносно ВВП. Питома вага бюджетних асигнувань у сферу професійної освіти після деякого піднесення у 2010 році залишилась на рівні 2000 р. і складає 1 % ВВП. У загальних видатках зведеного бюджету видатки на професійно-технічну освіту зменшились з 6,1 % до 5,5 %.

Протягом п'ятнадцяти років профтехосвіта залишалась незбалансованою з основними макроекономічними показниками розвитку країни. Зберігалась практика її відставання не тільки від темпів розвитку ВВП, але й від промисловості, сільського господарства, що негативно впливало на господарську активність держави і окремих галузей економіки. Якщо за період 2000–2015 років індекс ВВП становив 1,43, промисловості – 1,58, сільського господарства – 1,27, то основні показники професійної освіти демонстрували негативну динаміку. Індекс зниження кількості закладів ПТНЗ за цей термін дорівнював 0,82, випускників – 0,62. Така динаміка професійно-технічної освіти пояснюється її невідповідністю потребам ринку праці і запитам молоді. Причина цього має комплексний характер: відсутність координації між освітою і роботодавцями, втрата престижності робітничими професіями, низька інноваційна якість наданих освітніх послуг для підприємств, націлених на освоєння сучасних технологій. У результаті зменшується прийом до ПТНЗ, випускники не знаходять робочих місць. Рівень безробіття серед випускників ПТНЗ є найвищим серед тих, хто отримав будь-яку освіту (рисунок).

Українські експерти і політики не один рік обговорюють можливості модернізації професійно-технічної освіти, її адаптації до ринку праці. Проте проблему не вирішено. Незавершеність реформ призводить до того, що вся система професійно-технічної освіти тривалий час перебуває у невизначеному стані з точки зору її структури, дидактичних програм, управління і фінансування. Проблемними питаннями і надалі є пошук балансу між цілями держави, можливостями закладів профтехосвіти

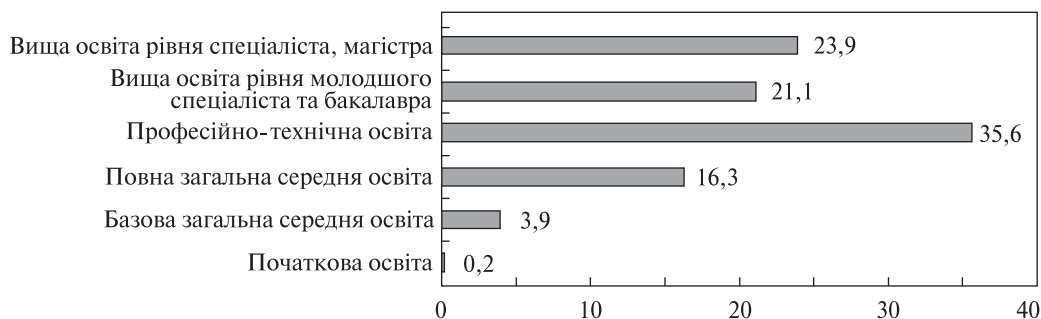


Рис. Безробітні на ринку праці, %

Джерело: Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / За заг. ред. президента НАПН України В.Г. Кременя. – К., 2016. – 448 с.

і інтересами роботодавців у забезпеченні ринку праці кваліфікованими робітничими кадрами. Вирішення цієї проблеми потребує осучаснення системи навчання, систематичного складання прогнозів затребуваності професій та спеціальностей, удосконалення організаційних форм і збільшення фінансування державної системи профтехосвіти.

Успіх реформування залежить від визначення та реалізації пріоритетів розвитку професійно-технічної освіти, орієнтованої на позитивні зміни, засновані на дидактичних, економіко-організаційних і соціальних інноваціях з метою удосконалення практик підготовки конкурентоспроможних фахівців.

Про реформи у їх якісному модернізаційному значенні можна говорити у трьох аспектах. Перший аспект характеризує процес реформ як намагання рухатись уперед за традиційною шкалою цілей шляхом послідовних покращень. Така еволюційна модель означає поступове удосконалення інституціонального середовища і нівелює можливі перешкоди у ході реформ. У другому аспекті реформи розглядаються в контексті економічного зростання і ототожнюються з комплексом економічних і організаційних трансформацій, які відповідають умовам нових економічних укладів і потребам роботодавців у висококваліфікованій робочій силі. Третій аспект означає спрямування зусиль на те, щоб зрівнятись із провідними країнами і за сукупністю якісних характеристик «нової економіки», що означає курс на «наздоганяльну модернізацію».

Вибір тієї чи іншої трактовки змісту реформ означає інтегрування їхніх цілей у процес модернізації. При цьому великою є вірогідність того, що інноваційні зміни за ідеологією можуть бути консервативними, прогресивними чи елітарними, тобто стосуватись лише певного сегмента системи професійної освіти, який технократично орієнтований на мажоритарні потреби у підготовці фахівців для галузей економіки.

Для того, щоб оцінити реформаційний потенціал системи професійно-технічної освіти і передбачити можливі ризики його зниження варто проаналізувати не тільки зміст перетворень, але й форми і засоби адаптації професійно-технічних закладів до нового децентралізованого вектора їхнього розвитку. Останній був визначений Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», яким видатки на підготовку кадрів у професійно-технічних та інших навчальних закладах передано у місцеві бюджети.

З урахуванням серйозних змін соціального і економічного контексту фінансове забезпечення соціальної інфраструктури породжує низку проблем, вирішення яких відсувається на майбутні етапи реформ. По-перше, не визначено інноваційний пріоритет реформи. Оновлення технологічної бази професійно-технічних навчальних закладів не передбачено. Питання, які накопичились у частині розширення ефективної зайнятості молоді, забезпечення її мобільності, потребують подальшого удосконалення у руслі державної молодіжної політики.

По-друге, уряд України визначив перелік професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету. До зазначеного переліку входить 19 професій за такими видами діяльності як сільське господарство, добувна промисловість, машинобудування, транспорт, зв'язок та деякі інші, які віднесено до компетенції держави. На їх підготовку заплановано виділити 827,4 млн грн, що становить 20 % від загальних видатків зведеного бюджету на професійно-технічну освіту [3, с. 7]. Решта коштів має спрямовуватись до місцевих і обласних бюджетів, бюджетів міст – обласних центрів, на підготовку кадрів за професіями, необхідними

для регіонального ринку праці. При цьому доцільно визначити й потребу об'єднаних територіальних громад у кадровому забезпеченні об'єктів соціальної інфраструктури: опорних шкіл, дошкільних закладів, центрів первинної медичної допомоги, лікарень, соціально-культурних об'єктів. В умовах нечіткого визначення бюджетної політики завдання місцевим органам влади і органам місцевого самоуправління забезпечити фінансовими ресурсами 80 % витрат на підготовку кадрів у системі профтехосвіти видається складною проблемою. Просторова структура регіональної економіки під впливом дезінтеграційних тенденцій перехідного періоду відчуватиме наслідки дефіциту місцевих бюджетів і відповідно труднощі у фінансуванні професійно-освітніх закладів. Намагання адаптуватись до нових умов функціонування профтехосвіти штовхатиме місцеві органи влади до звернень по допомогу до держави, яка трансфертну політику непередбачає. Подібний приклад просторового розвитку професійно-технічної освіти, що обмежує коло можливих варіантів функціонування ПТНЗ, продемонстровано розмежуванням функціонального призначення єдиної системи освіти на дві частини: державну і місцеву.

У 2016 р. для фінансової підтримки урядових ініціатив виділено стабілізаційну дотацію Міністерству освіти і науки у сукупному розмірі 598 млн грн. Кошти спрямовувались на утримання в регіонах закладів профтехосвіти і на врегулювання бюджетного дефіциту у 20 містах у зв'язку з необхідністю прийняття на їхній баланс закладів профтехосвіти. Проте кроки уряду виявились недостатніми для узгодження проблем, що виникли у зв'язку із адміністративним рішенням щодо зміни форми власності ПТНЗ з державної на комунальну. У невеликих містах обласного значення фінансова допомога виявилась недостатньою для покриття видатків на фінансування діяльності закладів профтехосвіти та утримання їхньої матеріальної бази. Умовою достатнього фінансування є отримання професійно-технічними навчальними закладами права власності на цілісні майнові комплекси та земельні ділянки. У 2016 р. лише 302 заклади, а це 48 % підпорядкованих Міністерству освіти і науки України, документально отримали таке право. У результаті дефіцит бюджету професійно-технічних навчальних закладів становив на кінець 2016 р. 1,15 млрд грн, що складає 27,7 % їхніх загальних фінансових витрат.

Обмеженість бюджетних видатків загострює проблему відновлення ресурсної бази професійно-технічної освіти, яка потребує кардинального оновлення. На теперішній час у ПТНЗ створено 18,1 тис. навчальних кабінетів, 3,7 тис. лабораторій і 6,4 тис. навчально-виробничих майстерень, у яких використовується обладнання, устаткування, сільськогосподарська та інша техніка, строк експлуатації яких становить: до 10 років – 10 %; від 10 до 20 років – 31 %; понад 20 років – 59 % [1, с. 94].

Гострий дефіцит кабінетів і лабораторій, навчально-виробничих майстерень, майстрів виробничого навчання, викладачів відчувався вже десять років тому. За минулі роки він тільки посилювався. Особливо небезпечним є становище в навчальних закладах металургійного, машинобудівного, гірничорудного, будівельного профілів [6]. Потребують ремонту понад 1700 навчальних виробничих приміщень, 656 інших об'єктів, 157 котелень. На їх відновлення потрібно 162,2 млн грн [4, с. 10].

Бюджети закладів професійно-технічної освіти реально є бюджетами не розвитку, а виживання: 90 % видатків становлять заробітна плата, стипендіальне забезпечення, харчування, оплата за енерго-, тепло- та водопостачання. Лише 10 % – це видатки розвитку навчального закладу.

З огляду на сучасну професійну парадигму теоретичного обґрунтування мережа ПТНЗ потребує оптимізації на основі структурування переліку робітничих професій.

Нині їх кілька сотень, що не відповідає завданню створення інтегрованих, широко профільних професій. Зараз зміни на ринку праці пов'язуються із появою принципово нових професій і спеціальностей (зокрема, інтегрованих і укрупнених). У «Національному класифікаторі професій» (класифікатор професій ДК 003:2010) та «Державному переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах» не враховані нові професії, зокрема, інтегровані, яких потребує ринок праці. Більшість із розроблених і затверджених МОН України стандартів професійної освіти готувалися за застарілими методиками без участі роботодавців, тому не відповідають сучасним ринковим вимогам і не можуть використовуватися для якісної підготовки кваліфікованих робітників [1, с. 95].

Сучасна інноваційна організація професійно-технічної освіти застосовує таке нове поняття як регіональне замовлення на підготовку кадрів. Воно не має чіткого правового оформлення. Чинне законодавство не відображає диференціацію ринку праці, особливості виникнення нових форм зайнятості, організації й оплати праці на регіональному рівні і рівні місцевого самоврядування. За відсутністю визначення «регіонального замовлення» в чинному законодавстві необхідно внести зміни до Законів України «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», а також «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів».

Прийняття професійно-технічної освіти до нових умов функціонування може відбуватись завдяки прогнозуванню попиту на підготовку фахівців. Сучасний порядок формування державного замовлення на основі середньострокового прогнозу потреби у фахівцях і робітничих кадрах на ринку праці є недосконалим. Це загострює суперечність між попитом на робочу силу з боку роботодавців і державним замовленням на підготовку кадрів, неврахуванням наявних і перспективних потреб ринку праці в Україні [1, с. 95]. Назріла необхідність серйозно скорегувати методику прогнозування. Потрібна надійна інформаційна база про стан ринку праці і професійно-кваліфікаційної структури пропозиції робочої сили. Потрібні показники, які дають змогу отримати достовірне уявлення про потребу у спеціалістах. Існує практика, коли роботодавці отримують інформацію про професійні кадри через рекрутингові агентства. Поширені форми прямої співпраці освітніх закладів і роботодавців, прямого укладання ними договорів з освітніми закладами. В умовах нерозвиненості інститутів ринку, коли економіка обмежена в інформаційній оцінці процесів технологічного розвитку провідних галузей економіки, бізнес намагається взаємодіяти з освітніми закладами на державному і корпоративному рівні через локальні форми, в тому числі дво- або багатосторонніх угод. Проте з поля зору зникають перспективи відновлення економічного зростання і відповідної йому структури зайнятості і системи підготовки кадрів.

Необхідним компонентом державної програми професійної освіти має стати розробка кваліфікаційних стандартів спеціальностей. Більшість чинних стандартів застаріла і не відповідає вимогам високотехнологічної діяльності. Зарубіжні аналоги важко адаптувати до українського технічного парку устаткування, інформаційного й інструментального забезпечення виробництва. Кваліфікаційні стандарти повинні враховувати техніко-технологічну специфіку спеціальностей у промислових галузях і соціальній сфері. Тому вони охоплюють професійну практичну і теоретичну підготовку. Повільне вирішення проблеми гармонізації освітніх і професійних стандартів в Україні ставить цю проблему в ряд важливих науково-практичних завдань на най-

ближчу перспективу. На методологічному рівні вона вирішується міждисциплінарним синтезом правового регулювання і адміністративного управління на основі трудового кодексу і галузевих нормативних актів. Досліджуючи зазначену проблематику необхідно акцентувати увагу на дефініціях, оскільки в проекті нового Закону України «Про освіту» питання стандартів не диференціюється належним чином і не узгоджене з положеннями «Національної доповіді про стан і перспективи розвитку освіти», де ставиться питання про необхідність кореляції освітніх і професійних стандартів [1, с. 94].

У науковій літературі і законодавстві України питання взаємодії освітніх і професійних стандартів не ставиться. У проекті Закону «Про освіту», який згадано вище, визначено лише освітні стандарти. В Кодексі законів про працю України поняття професійних стандартів відсутнє. В колективній монографії «Професійні стандарти: теорія і практика розроблення» акценти ставляться на професійному змісті стандартів [7]. Водночас концептуальний підхід, який склався на початку 1990-х рр. у європейських країнах, передбачає формування освітніх програм на основі, по-перше, взаємодії освітніх і професійних стандартів, по-друге, – оновленого уявлення про зміст професійних стандартів [8].

Освітні стандарти тут – це державні освітні стандарти. Основними об'єктами стандартизації в професійно-технічній освіті є обсяги навчального навантаження і рівень підготовки учнів. Новий етап у розвитку професійно-технічної освіти, започаткований у 2016 р. розподілом системи профтехосвіти на державну і регіональну, очевидно, передбачає й диференціацію освітніх стандартів на державні і регіональні. Державним і місцевим компонентом освітніх стандартів визначається мінімальний зміст освітніх програм державного і місцевого значення. При цьому державні і місцеві стандарти професійного навчання в професійно-технічних закладах мають бути скоординовані з формами професійної підготовки і підвищення кваліфікації на виробництві. Організація професійно-технічної підготовки кадрів повинна бути охоплена всіма рівнями правового регулювання трудових відносин: радами соціального партнерства на національному і регіональному рівнях, колективними і трудовими договорами.

Професійні стандарти встановлюють мінімально необхідні вимоги до професійного рівня працівника, які відповідають продуктивності і якості робіт, що виконуються у певній галузі економіки. Отже, професійний стандарт характеризує кваліфікацію, необхідну працівнику для здійснення професійної діяльності і містить перелік посад та відповідні їм освітні рівні і вміння. Це свідчення того, що у сфері професійної стандартизації поняття «професійних стандартів» та їх різновид «професійні стандарти нового типу» розглядаються тільки як конкретний вид дорученої роботи за штатною посадою, або за професією [7, с. 17]. Така одностороння трактовка професійних стандартів звужує поняття трудової функції працівника і відповідно обмежує концепцію навчання. В законодавстві України, зокрема в Кодексі законів про працю України, поняття «трудова функція працівника» не застосовується, що не відповідає сучасному розумінню професійних і освітніх стандартів.

У європейських країнах програми професійного навчання засновуються на широкій трактовці освітніх стандартів, які ґрунтуються на професійних компетенціях. Зміст професійних компетенцій не обмежується тільки кваліфікаціями, характеристиками і вміннями. Він передбачає здатність працівника використовувати нові технології, самостійно ухвалювати рішення для розв'язання професійних проблем у нових ситуаціях. Освіта, в основу якої покладено компетенції, має два ступеня: нав-

чальний, на якому здобуваються базові компетенції, достатні для виходу на ринок праці, та безперервний, де навчання орієнтоване на освоєння компетенцій. Наголос на компетентнісному факторі як на найбільш значному для забезпечення потреб ринку праці вимагає переосмислення програм навчання.

Міжнародна організація праці надає зв'язку між компетентністю, кваліфікацією і безперервним навчанням головну роль в організації професійної освіти. При цьому Міжнародна організація праці розмежовує ці поняття. Термін «безперервне навчання» охоплює всю навчальну діяльність, що здійснюється протягом усього життя для розвитку компетентності і кваліфікації. Термін «компетентність» об'єднує знання, навички та виробничий досвід, що застосовуються і удосконалюються в конкретних умовах. «Кваліфікація» – це офіційний вираз технічних або професійних навичок працівника, які визнаються на міжнародному, національному або галузевому рівнях [8]. Відповідно до цього трудова функція працівника, заснована на компетенціях, забезпечує гнучкість освітніх програм і можливість працевлаштування, зменшення витрат на навчання і перенавчання робітника у випадку зміни місця праці.

Адаптація освітніх і професійних стандартів пов'язана з упровадженням дуальної освіти в систему навчання. Засновником дуальної освіти вважається Німеччина. У 1960-х рр. такі великі корпорації, як *Mercedes* та *Siemens*, гостро відчуваючи нестачу кваліфікованих інженерних кадрів, виступили ініціаторами дуального способу навчання. Від Німеччини цю систему перейняли Канада, Австрія, Швейцарія та інші країни [9]. Дефініція «дуальна система» відображає основний принцип професійної освіти і підготовки кадрів, який установлює взаємодію між двома партнерами – підприємствами і освітніми закладами. Дуальна освіта в Німеччині закріплена на законодавчому рівні. У 1969 р. уперше ухвалено загальнонаціональний Закон про професійну освіту, яким закладено основу співробітництва між роботодавцями, профспілками і урядом з метою сприяння одержанню професійної підготовки і кваліфікації. Для досягнення всебічної професійної дієздатності кадрів у Закон про професійну освіту 2005 р. внесено поправку, якою розширено положення щодо «знань і вмінь» за рахунок введення у законодавче поле поняття компетенції [8, с. 21]. Це визначило класифікаційні особливості німецької системи освіти і використання трьох термінів для характеристики процесу професійно-технічного навчання: професійних, освітніх і кваліфікаційних стандартів.

Професійні стандарти описують вимоги до працівників, основні трудові функції, що виконують працівники, завдання і професійну діяльність, а також типові компетенції для певної професії.

Освітні стандарти визначають передбачуваний результат процесу навчання, що дає підстави для присудження кваліфікації; навчальну програму в контексті змісту, цілей навчання і навчального плану; а також методи навчання та організацію навчання, наприклад, навчання на базі підприємства або на базі закладу. Освітні стандарти містять завдання для учнів, зміст яких є основою і мотиваційним фактором ефективної праці.

Кваліфікаційні стандарти описують предмет оцінки, критерії виконання, методи оцінки, склад комісії, яка має право надавати кваліфікацію. Кваліфікаційні стандарти характеризують освоєння програми навчання і здатність випускників професійно-навчальних закладів до праці.

Інноваційність полягає в тому, що в Німеччині професійні стандарти повсюдно використовуються в тісному зв'язку з навчальними професіями. В дуальній системі освіти професійні стандарти комбінуються з освітніми та кваліфікаційними стандартами. Хоча професійні стандарти наділені певними функціями, проте окремо їх не

розробляють. Вони є частиною інтеграційного процесу розробки освітніх і кваліфікаційних стандартів. Таким чином, дуальна система регулює навчання на підприємстві і в навчальних закладах як процес, а не як результат виконання кількісних норм. Норми і вимоги окремо покладено в основу присудження кваліфікації.

Німецький Закон про професійну освіту є федеральним законом, який установлює обов'язки уряду і земель для організації навчання. Федеральний уряд несе відповідальність за регулювання професійного навчання на підприємстві, уряд земель відповідає за навчальні плани для професійних навчальних закладів. Подвійність системи організації та управління професійно-технічної освіти і підготовки схематично представлено у таблиці [9, с. 25].

Фінансування професійної підготовки на підприємствах забезпечується бюджетом федеральних земель, навчання в учбових закладах – муніципальним (місцевим) бюджетом.

Попри позитивні наслідки застосування дуальної системи, вона не забезпечує потреби німецької економіки у підготовці кадрів. З 90 % компаній, які мають дозвіл на навчання на виробництві, лише 21 % підприємств пропонують професійне навчання. Для мобілізації ресурсів на професійну підготовку держава створює відповідну правову основу. У Закон про професійну освіту у 2005 р. внесені поправки, які розширюють позицію «знання та вміння» за рахунок введення у текст закону поняття «компетенції». Це зроблено з метою досягнення всебічної професійної підготовки молоді. До того ж федеральний уряд Німеччини вживає заходів до інтеграції системи професійної підготовки в програми модернізації, підвищення якості і забезпечення соціальної рівності. Такий підхід у понятійному значенні відповідає категоріальному змісту «трудової функції працівника», про яку згадувалось вище. Тільки в Німеччині він має правове і організаційне вирішення. Інституціональним механізмом цього слугують законодавчі положення про професійне навчання, які визначають цілі, зміст і вимоги до кожної професії. Їх ухвалює Федеральне міністерство економіки і технологій ФРН. Положення про професійне навчання стосуються тільки професійного навчання на базі підприємства, в них міститься опис профілю професії, який розглядається фактично як професійний стандарт. В останні роки у зв'язку з запровадженням Німецької кваліфікаційної рамки відбувається рух у бік опису професійних стандартів на основі компетенцій.

У Німеччині дескриптори (лексичні одиниці) компетенцій відповідають дескрипторам національної рамки кваліфікацій, однак сама рамка кваліфікацій не від-

Таблиця. Структура дуальної системи підготовки кадрів

Суб'єкти системи підготовки кадрів	Напрями підготовки	Суб'єкти системи підготовки кадрів	Напрями підготовки
Підприємство, учбовий заклад	Професійна підготовка	Контракт на освіту, учбовий план	Зміст
Федеральний рівень, федеральна земля	Регулювання з боку уряду	Компетентні органи (палати), шкільна інспекція	Контроль
Положення про освіту, обов'язкове відвідування учбового закладу	Підтвердження	Підприємство, на якому відбувається навчання Федеральна земля	Фінансування

Джерело: [7, с. 17].

повідіає європейській, що негативно позначається на узгодженні позицій опису професійного профілю. Німецький досвід свідчить, що європейська модель знань, умінь і компетенцій має бути довідковим матеріалом для визначення національних професійних стандартів. Примітно, що німецька практика показує: опис професійного профілю не повинен містити точної назви технологій і виробів. Такі назви зазвичай не залишаються на довгий час, а в разі їх зміни довелося б часто вносити виправлення в положення про навчання. Крім того, опис не повинен бути занадто докладним або занадто абстрактним [9, с. 30].

Підприємства зазвичай намагаються дотримуватись курсу на вузькоспеціалізовану професійну підготовку, що задовольняє сьогоденну потребу в кадровому забезпеченні техніко-технологічного процесу і дає прибуток. Проте учень, який пройшов таке навчання, має обмежені можливості на ринку праці. Недостатній професійний профіль протирічить попиту на гнучкого фахівця, компетентність якого дає йому змогу ефективно адаптуватись до змін у технологічних процесах.

Досвід Німеччини свідчить, що для побудови професійних стандартів і навчальних професійних програм потрібен новий дидактичний підхід до розробки структури професійного профілю. Професійні профілі, орієнтовані на аудиторне теоретичне навантаження, необхідно замінити професійними профілями, значною мірою орієнтованими на виробничі процеси.

Висновки. Система професійно-технічної освіти підлягає кардинальному переформатуванню. У цій галузі акценти змістились з державного на регіональний рівень із використанням нових інструментів (у тому числі й трансфертних) і з залученням роботодавців до розробки професійних стандартів і фінансування підготовки кадрів. Такий організаційний перехід може покращити професійно-технічну освіту і вивести її на якісно новий рівень. Однак для цього поки не склались потрібні умови. Методологічною основою, що відповідає завданням модернізації професійно-технічної освіти, є функціоналізм. Економічне і соціальне закріплення конкретних функцій за державними і регіональними органами влади, бізнес-структурами у нормативно-процесуальних формах їх виявлення – необхідний крок до реалізації регулятивних принципів поєднання статусу і функцій інституціональних агентів системи професійно-технічного навчання.

Забезпечення такого підходу потребує чітких дефініцій. Пріоритетними мають стати поняття професійних стандартів, дуальної системи професійно-технічної освіти, регіонального замовлення, компетентності, які визначають сталість профтехосвіти та її вплив на зайнятість. Вагомого значення набуває функціональний зміст комунальної власності: присвоєння, розпорядження, використання, на основі чого формується економічний механізм розвитку ПТНЗ і підготовки кадрів, а також прогнозна модель ринку праці і соціалізації молоді; трансфертна політика стосовно закладів профтехосвіти, ефективність якої визначається реалізацією делегованих і власних зобов'язань місцевих бюджетів.

Позитивну роль має відіграти досвід Німеччини, зокрема, нестандартного дидактичного підходу до визначення професійного профілю, на основі додаткових компетенцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / За заг. ред. В.Г. Кременя. – К. : Знання, 2016. – 448 с.
2. Ничкало Н. Перспективи модернізації професійної освіти України / Н. Нало // Професійно-технічна освіта. – 2016. – № 3. – С. 2–4.

3. Кучинський М. Професійно-технічна освіта України – вектори розвитку / М. Кучинський // Професійно-технічна освіта. – 2016. – № 3. – С. 5–9.
4. Головінов В. Професійно-технічна освіта України: часи випробувань, пошуку сподівань / В. Головінов // Професійно-технічна освіта. – 2016. – № 2. – С.10–13.
5. Жук І.Л. Продуктивна зайнятість на виробництві: ретроспективний аналіз та оцінка сучасних тенденцій / І.Л. Жук // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 2 (22) – С. 155–163. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2014.02.145>
6. Ніколаєнко С. Роль освіти у формуванні трудового потенціалу держави / С. Ніколаєнко // Професійно-технічна освіта. – 2005. – № 3. – С. 8–11.
7. Короткова Л.І. Інститут професійно-технічної освіти. Професійні стандарти: теорія і практика розроблення. / Л.І., Короткова, Т.Г. Лук'яненко, Л.Б. Лук'янова; Інститут професійно-технічної освіти. – К. : Нац. акад. пед. наук України, 2011.– С. 310
8. Рекомендация МОТ № 195. О развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wfrada.gov.ua/pls/zweb2/webros12pf3511=53221>
9. Петерсен А. Вилли, Йепсен Маик. Подход и опыт разработки профессиональных стандартов в Германии / А. Вилли Петерсен, Маик Йепсен . – Флесенбург, 2015. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fru.org.ua/ua/events/business-events/ukrainski-promyslovtsi-razom-iz-providnymy-tekhnichnymy-universytetamy-pereimaiut-dosvid-dualnoi-osvity-u-svoikh-nimetskykh-koleh>

REFERENCES

1. Kremenya, V.G. (Eds.). (2016). *Nacional'na dopovid' pro stan i perspektyvy rozvytku osvity v Ukraini*. [National report on the status and prospects of education in Ukraine]. Kyiv [in Ukrainian].
2. Nychkalo, N. (2016). Perspektivy modernizatsiyi profesijnoyi osvity Ukrainy [Prospects modernization of vocational education Ukraine] *Profesijno-texnichna osvita - Vocational and technical education*, 3, 2-4 [in Ukrainian].
3. Kuchyn's'kyj, M. (2016). Profesijno-texnichna osvita Ukrainy – vektory rozvytku' [Vocational and technical education of Ukraine - vectors of development]. *Profesijno-texnichna osvita - Vocational and technical education*, 3, 5-9 [in Ukrainian].
4. Golovinov, V. (2016). Profesijno-texnichna osvita Ukrainy: chasy vyprobuvan`, poshuku spodivan [Vocational education in Ukraine: times of trials, finding hope]. *Profesijno-texnichna osvita - Vocational and technical education*, 2, 10-13 [in Ukrainian].
5. Zhuk, I.L. (2014). Produkty'vna zajnyatist na vy`robnycztvi: retrospektyvnyj analiz ta ocinka suchasnyx tendencij [Training Labor in Manufacturing: Retrospective Analysis and Evaluation of Current Trends]. *Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika - Demography and social economy*, 2(22), 155-163. - doi: <https://doi.org/10.15407/dse2014.02.145> [in Ukrainian].
6. Nikolayenko, S. (2005). Rol osvity u formuvanni trudovogo potencialu derzhavy [The role of education in forming the labor potential of the state]. *Profesijno-texnichna osvita - Vocational and technical education*, 3, 8-11 [in Ukrainian].
7. Korotkova, L.I., Luk'yanenko, T.G., Luk'yanova, L.B. (2011). *Profesijni standarty: teoriya i praktyka rozroblennya* [Professional standards: theory and practice of development]. Kyiv NAES of Ukraine. [in Ukrainian].
8. Rekomendacyya MOT № 195. O razvytyy lyudskych resursov: obrazovanye, podgotovka kadrov y nepreryvnoe obuchenye. [ILO Recommendation No. 195 On the development of human resources: education, training and lifelong learning]. (n.d.). *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webros12pf3511=53221> [in Russian].
9. Petersen, A.V., & Jepsen, M. (2015). Podход i opyt razrabotki professional'nykh standartov v Germanii [Approach and experience in developing professional standards in Germany]. Flesenburg. *fru.org.ua*. Retrieved from <http://fru.org.ua/ua/events/business-events/ukrainski-promyslovtsi-razom-iz-providnymy-tekhnichnymy-universytetamy-pereimaiut-dosvid-dualnoi-osvity-u-svoikh-nimetskykh-koleh> [in Russian].

Стаття надійшла до редакції журналу 11.05.2017.