Мельник С. В.

кандидат економічних наук, доцент, заслужений економіст України, завідувач сектору професійної освіти відділу освітньої статистики і аналітики ДНУ «Інститут освітньої аналітики», Київ, Україна, s.melnik@iea.gov.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5724-2428>

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ

Анотація. У статті зроблено спробу комплексно, за весь період незалежності України, проаналізувати стан і перспективи розвитку вітчизняної системи підготовки кадрів. Під час проведення відповідних досліджень застосовувалися статистичний метод, метод порівнянь та співставлень, системний аналіз і монографічний метод. Розглянуто питання ефективної та якісної підготовки кадрів; оптимізації обсягів і освітньо-кваліфікаційної структури прийому й випуску студентів/учнів у регіонально-галузевому розрізі з прив'язкою до потреб міжнародного, національних і регіональних ринків праці; створення умов для навчання (й академічного, й професійного) дорослого населення протягом усього життя; порівняння кваліфікацій, визнаних у якомога більшій кількості країн, що сприятиме підвищенню регіональної та професійної мобільності робочої сили; мінімізації втрат держави, роботодавців, платників податків і одержувачів освітніх послуг унаслідок розбалансованої й низькоефективної діяльності провайдерів цих послуг. Складено орієнтовні сценарії розвитку подій відповідного спрямування. Зроблено висновок, що, незважаючи на великі зусилля ключових стейкхолдерів у сфері підготовки кадрів та чималі обсяги задіяних ними ресурсів, вітчизняна модель цієї системи є неефективною й потребує комплексної модернізації. Передусім стосовно досягнення збалансованості обсягів і напрямків підготовки кадрів відповідно до потреб національного та регіональних ринків праці.

Ключові слова: кваліфікація, навички, національний і регіональні ринки праці, підготовка кадрів, попит та пропозиція кадрів у професійному розрізі, прогнозування потреби в кадрах, стейкхолдери.

JEL classification: J44, O15.

DOI: 10.32987/2617-8532-2021-1-65-80.

Після розпаду Радянського Союзу система підготовки кадрів в Україні, орієнтована на оволодіння професійними навичками, ще не зазнала всеосяжної реформи. Проте певні перетворення відбулися.

Так, протягом останніх років профільне законодавство було оновлене за рахунок прийняття низки законів реформаторського характеру («Про освіту» [1], «Про внесення змін до

деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» [2], «Про фахову передвищу освіту» [3], «Про повну загальну середню освіту» [4] та ін.); підготовлені або подані на проходження погоджувальних процедур законопроекти «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про Національну систему кваліфікацій», «Про освіту дорослих», складені

© Мельник С. В., 2021

163 та готуються 65 (станом на 01.02.2021) нових для країни професійних стандартів [5; 6]; набули значного поширення в системі професійної (професійно-технічної) й вищої освіти дуальна форма навчання та підготовка робітників на засадах компетентнісного підходу; центрами професійної освіти Державної служби зайнятості практикується визнання результатів неформального навчання з професій (упродовж 2016–2020 рр. професійні кваліфікації присвоєно майже 500 особам [7]); створене та перебуває у стадії інституційного формування Національне агентство кваліфікацій; проводиться незалежна акредитація освітніх програм Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти; впроваджені нові підходи до шкільної освіти, насамперед програми профільного навчання старшокласників, тощо.

За період незалежності України неодноразово вживалися заходи з оптимізації закладів освіти різних форм і типів, які супроводжувалися «масовізацією» й «комерціалізацією» вищої школи. Зазначене призвело до формування в країні «ринку дипломів», а не кваліфікацій, скорочення прикладних напрямків підготовки кадрів і цілих секторів освіти (професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої (технікуми, коледжі)), зниження в 5–7 разів рівня працевлаштування за здобутою спеціальністю, тотального охоплення молоді вищою освітою [8].

За період 1990–2019 рр. кількість закладів професійної (професійно-технічної) освіти зменшилась у 2,6 раза (з 1246 до 723 од.), технікумів / коледжів – у 2,2 раза (із 742 до

338 од.), водночас кількість університетів зросла в 1,9 раза (зі 149 до 281 од.) [9–11]¹.

У країні зберігається тенденція невідповідності обсягів і напрямків підготовки кадрів у професійному розрізі потреби в них, котра формується на національному та регіональних ринках праці. Так, якщо в середньому за 2013–2019 рр. на офіційному ринку праці серед безробітних переважали власники дипломів про вищу освіту (близько 50 % загальної чисельності), то вільні робочі місця / вакансії були зорієнтовані головним чином на кваліфікованих робітників і службовців (у межах 70–75 %) [12].

Чинна в Україні система державного замовлення на підготовку кадрів і далі має здебільшого формальний, вузьковідомчий, соціально орієнтований, а не економічний (із позиції закупівель освітніх послуг) характер. Прийняття в листопаді 2012 р. Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» не привело до створення чіткого, прозорого, доступного широкому загалу стейкхолдерів механізму; появи у провайдерів освітніх послуг відповідальності за якісне виконання своїх обов'язків, у тому числі щодо набуття їхніми випускниками професійних умінь і навичок, а в замовників кадрів – за їх працевлаштування та/або кар'єрне зростання [13].

¹ Тут і далі варто враховувати, що освітня статистика, як і інша, починаючи із середини 2014 р. не містить інформації щодо окупованих територій Донецької й Луганської областей та анексованих міста Севастополя й АР Крим.

Попри виконання великого обсягу роботи з реформування вітчизняної системи підготовки кадрів, її результативність залишається досить низькою через низку недоліків «реформаторської політики». Зокрема:

- на державному рівні так і не визначено механізм забезпечення якісної підготовки кадрів, зорієнтованої на набуття ними затребуваних ринком праці професійних навичок. Тому стейкхолдери цієї політики фактично всі заходи реалізують «наосліп», шляхом спроб і помилок;

- у відповідних діях урядовців, профільних центральних органів виконавчої влади, соціальних партнерів усіх рівнів, передусім галузевого й регіональних, відсутні системність і комплексність;

- владі так і не вдалося залучити до цієї роботи таких важливих «гравців», як галузеві об'єднання роботодавців і профспілок, торгово-промислові палати, професійні асоціації та інші профільні громадські об'єднання;

- відзначається невідповідність окремих норм і положень законодавчих актів певного напрямку, насамперед освітнього й трудового законодавства;

- певні центральні органи виконавчої влади, в тому числі фінансові та фіскальні, ніяк не розглядають можливості додаткового фінансування (перерозподілу наявного) цього інноваційного реформаторського спрямування, запровадження механізмів пільгового податкового / кредитного стимулювання роботодавців до їх повноцінної участі в політиці навчання професійних навичок;

- чимало закладів освіти країни, давно втративши галузеву орієнта-

цію й базові для виробничої практики / дуальної освіти підприємства, і далі працюють на застарілій матеріально-технічній базі з орієнтиром на підготовку за неактуальними професіями. Водночас, для того щоб «вижити» та зберегти педагогічних і науково-педагогічних працівників, багато з них переорієнтувалися на підготовку кадрів за престижними на ринку праці (чи просто популярними серед молоді, але незатребуваними роботодавцями) професіями, не маючи для цього якісних ресурсів. Критично низьким є рівень оплати праці вчителів та викладачів. Проблемою для цих підгалузей бюджетної сфери залишається дедалі більше старіння кадрів, вплив кращих працівників до інших видів економічної діяльності або за кордон;

- в Україні, як і раніше, функціонує широка мережа установ освіти з невеликою чисельністю учнів / студентів. Незважаючи на вжиті заходи з укрупнення закладів освіти, спостерігається тенденція зниження їх комплектності.

Серед різноманітних факторів, що впливають на формування в країні системи підготовки кадрів, яка відповідатиме затребуваним і сучасним професійним вимогам, виокремимо п'ять ключових:

1. *Демографічний.* Демографічна ситуація в Україні критична. Вона входить до десятки країн світу – «лідерів» за темпами скорочення чисельності населення протягом 1991–2018 рр. (мінус понад 18 % за цей період). У реальності втрати можуть виявитися ще більшими, адже останній перепис населення проводився у 2001 р. У 2018 р. на 100 померлих припадало 54 народжених, тобто сформувалася

стійка загрозлива тенденція істотно-го зниження заміщення дорослого населення, що, крім іншого, зменшує абітурієнтську базу [14].

2. *Соціально-економічний*. Тільки за 2010–2019 рр. в Україні зменшилася кількість робочої сили на 9,3 %, зайнятих – на 13,6 %, найманих працівників – на 27,5 % [15]. Зазначене супроводжувалося перерозподілом зайнятих до сфери торгівлі й сервісу на тлі істотного скорочення чисельності працівників у наукомістких видах економічної діяльності, котрі вимагають високої кваліфікації; втратою галузевої, профільної та професійної орієнтації переважною частиною післяшкільних закладів освіти.

3. *Міграційний*. Орієнтовно з України за весь період її незалежності виїхало близько 7 млн громадян, понад 70 % яких не планують повертатися. Хоча переважає трудова міграція, останніми роками окреслилася тенденція виїзду молодих людей, як правило до прикордонних країн, для здобуття там освіти, з наміром не повертатися на батьківщину, що істотно погіршує ситуацію дефіциту кваліфікованих кадрів [16].

4. *Політичний*. Процеси становлення української державності після розпаду Радянського Союзу затягнулися на три десятиліття та не перейшли в динамічні, ефективні й незворотні форми соціально-економічного розвитку. Намагаючись упровадити найкращі здобутки демократії, соціальних суспільств і ринкової економіки, країна зіткнулась із внутрішніми (засилля в усіх інститутах влади корупційного та олігархічного впливу) та із зовнішніми (військова агресія з боку авторитарного режиму сусідньої держави) викликами. Це, у свою чергу, перешкоджає

розробленню й упровадженню середньострокових стратегій її соціально-економічного розвитку, поліпшенню добробуту та соціального захисту населення, розбудові конкурентних систем гнучкого й мобільного набуття сучасних навичок і професійних кваліфікацій.

5. *Історичний*. Багатоукладність економіки, тривалий транзитивний період становлення ринкових відносин, істотні структурні зміни, повільне зміщення світогляду пересічних громадян до парадигми власності, підприємництва й індивідуальної успішності, – все це та багато іншого вимагає розуміння й терпіння з боку представників влади, котрі проводять численні реформи, в тому числі у сфері підготовки кадрів.

Слід наголосити, що в Україні за період її незалежності утворилася доволі розгалужена мережа сторін, зацікавлених у реалізації політики підготовки кадрів.

За ступенем участі в цій політиці стейкхолдерів можна згрупувати таким чином:

- громадські об'єднання провайдерів і споживачів освітніх послуг, у тому числі громадські ради при профільних міністерствах;

- об'єднання роботодавців і професійних спілок різних рівнів впливу (національного, галузевого й регіонального);

- державні інституції (профільні міністерства, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Національне агентство кваліфікацій, освітній омбудсмен тощо);

- професійні об'єднання/асоціації, торгово-промислові палати, незалежні центри оцінювання результатів навчання;

– заклади освіти та профільні наукові установи;

– міжнародні донори й експерти та ін.

Важливим чинником формування в українських учнів/студентів сучасних навичок є допомога з-за кордону. Міжнародні експерти й донори докладають чималих зусиль зі створення в нашій країні ефективної системи підготовки кадрів, забезпечення їх професійної мобільності, визнання результатів неформальної освіти та інформального навчання, побудови нової моделі планування, підготовки, оцінювання й використання кадрів за незалежно підтвердженими (визнаними) професійними кваліфікаціями.

Наприклад, Європейським фондом освіти за останніх п'ять років в Україні проведено 8 соціологічно-аналітичних досліджень і 13 міжнародних практичних семінарів; передано профільним центральним органам влади та вітчизняним експертам більш ніж 270 інформаційних матеріалів, головним чином стосовно зарубіжного досвіду й напрацювань.

Серед таких напрацювань можна виокремити підготовку та поширення рекомендацій з розроблення професійних стандартів, модульних навчальних програм на компетентнісній основі та стандартів професійної (професійно-технічної) освіти; підтримку й організацію підготовки в шести регіонах країни дводенних тренінгів майже 200 фахівців із розроблення професійних стандартів; координацію створення вебсайту й макета Національного реєстру кваліфікацій із подальшим їх переданням Національному агентству кваліфікацій тощо.

Зауважимо, що з 2019 р. стартував проєкт ЄС «U4Skills: кращі навички

для сучасної України». Це спільна програма Євросоюзу та його держав-членів Німеччини, Фінляндії, Польщі й Естонії, метою якої є підтримка реформи професійної (професійно-технічної) освіти в нашій країні задля навчання відповідно до вимог ринку праці та допомоги молоді й дорослим у реалізації свого потенціалу. Проєкт планується завершити у 2023 р. Загальний обсяг фінансування становить 58 млн євро, з них 21 млн євро буде спрямовано на оновлення обладнання та інфраструктури [17].

Як уже зазначалося, головною проблемою вітчизняної політики у сфері навичок є те, що в країні так і не розроблено стратегію соціально-економічного розвитку на найближчих 15–20 років, чітко не визначено пріоритети використання трудового потенціалу в регіонально-галузевому, професійному й функціональному розрізі. Все це перешкоджає розвитку навичок у контексті багатьох неузгоджених заходів стейкхолдерів, у тому числі закладів освіти різних форм і типів.

Серед ключових характеристик формування навичок варто виокремити такі фактори впливу та/або напрямки підготовки кадрів.

Навчання протягом усього життя. На жаль, вітчизняні заклади освіти досі приділяють мало уваги створенню умов для навчання населення протягом життя (*далі* – НПЖ). Серед багатьох причин «пробуксовки» НПЖ слід назвати передусім такі:

– за останніх два десятиліття університети пристосувалися до масової підготовки кадрів, здебільшого молоді, яка була (й залишається) націленою на здобуття освітніх кваліфікацій без наміру працевлаштуватися за фахом;

– заклади освіти «доуніверситетського» рівня – у зв'язку з економічними потрясіннями, закриттям великих виробництв (базових підприємств), здешевленням робочої сили загалом та оплати праці викладачів закладів фахової передвищої й професійної (професійно-технічної) освіти зокрема, дуже легким доступом до отримання дипломів за спеціальностями вищої освіти, передусім на комерційній формі навчання, та ін. – нерідко перебувають у стані стагнації, виробничого «зубожіння» й безперспективності;

– лібералізація соціально-трудових відносин в Україні, послаблення регуляторних і наглядових механізмів у сфері праці тощо призвели у низці видів економічної діяльності та на багатьох підприємствах малого й середнього бізнесу, з одного боку, до зниження кваліфікації робочої сили, а надто вимог до освітніх і професійних кваліфікацій; з другого – до посилення й завищення вимог до професійних навичок за дефіцитними та високооплачуваними вакансіями / професіями;

– державна політика у сфері підготовки кадрів, спрямована переважно на реалізацію довгострокових програм підготовки з відомим фундаментальним компонентом, не відповідає запитам ринку праці, роботодавців і всієї економіки, котрі зорієнтовані на різну короткотермінову підготовку, зокрема за частковими кваліфікаціями;

– низький рівень доходів широких верств населення не дає змоги працівникам інвестувати у власне кар'єрне зростання й підвищення рівня (відновлення, набуття) конкурентоспроможних професійних навичок і часткових кваліфікацій.

Разом із тим в Україні спостерігаються нові, позитивні тенденції у НПЖ. Так, протягом календарного року на базі закладів професійної (професійно-технічної) освіти навчається на короткостроковій формі в середньому близько 10 % (загальної чисельності учнів) слухачів із числа незайнятого населення, котрі перебувають на обліку в Державній службі зайнятості, яка у 2019 р. направила в цілому на професійне навчання, профінансувала підготовку та працевлаштувала 139 тис. безробітних, тобто більше за спільний річний випуск усіх закладів професійної (професійно-технічної) освіти країни. Також згадана служба сформувала в 11-и з 27 регіонів навчальні центри із фахової освіти, де у 2019 р. 54 тис. слухачів здобули професійні кваліфікації за 79 професіями, що відносяться до 11 галузей економіки (рівень фактичного працевлаштування цієї категорії носіїв професійних навичок становив 96 %) [18]. Окрім того, Міністерство соціальної політики України запровадило визнання результатів неформального навчання за робітничими професіями; здійснюється підготовка незайнятого населення через ваучерну систему навчання за 30 професіями і 23 спеціальностями тощо.

Втрата Україною частини інфраструктури, трудового потенціалу, інших ресурсів для підготовки кадрів у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації на Донбасі та анексією нею Криму. Негативний вплив цього порівняно нового фактора важко оцінити, але він однозначно колосальний. Орієнтовні втрати становлять близько 20 % економічного потенціалу країни. На непідконтрольних територіях залишилися «функціо-

нувати» 113 закладів професійної (професійно-технічної) освіти – 53 в Донецькій і 60 у Луганській областях, десятки університетів і технікумів. Державою-агресором вивезено обладнання з більш ніж 40 провідних у минулому підприємств машинобудування. Призупинили свою діяльність понад 120 навчально-виробничих комбінатів, 45 наукових і проектно-конструкторських установ. Заклади вищої освіти й наукові установи, переміщені на територію України (близько 30), через замалу фінансову підтримку з боку держави та слабе матеріально-технічне сприяння з боку місцевих органів влади ніяк не можуть розв'язати численні проблеми.

Найбільших втрат на Донбасі зазнала система підготовки робітничих кадрів, зокрема на виробництві, в таких базових для регіону видах економічної діяльності, як вугільна промисловість, металургія, теплоенергетика й промисловість будівельних матеріалів.

Як зазначалося, в Україні високу активність і результативність у формуванні системи підготовки кадрів показують роботодавці та їх об'єднання. Серед основних напрямків такої участі можна назвати:

- надання виробничих площ, робочих місць, персоналу (наставників, майстрів) для проведення виробничої практики та дуальної форми навчання. Згідно з офіційною статистикою, середньорічний рівень забезпечення учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти робочими місцями для практики коливається в межах 90–95 % [19];

- навчання професійних навичок власних працівників у навчальних центрах (комбінатах), спрямування

їх на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації з відривом і без відриву від виробництва в закладах формальної освіти. Цими видами підвищення професійних навичок охоплено близько 10 % найманих працівників країни;

- участь представників об'єднань роботодавців і профспілок в інституціях, що регулюють політику підготовки кадрів (наглядові ради та колеції профільних міністерств, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Національне агентство кваліфікацій, Міжвідомча робоча група із створення та впровадження Національної рамки кваліфікацій та ін.);

- участь у законо- й нормотворчій діяльності відповідного спрямування тощо.

Наведемо конкретні приклади активності соціальних партнерів. Так, Спільним представницьким органом об'єднань роботодавців створені перші в Україні (6 із 9-и) галузеві ради з розроблення професійних стандартів і розвитку кваліфікацій, готується близько 70 % заявлених проєктів професійних стандартів та багато іншого. Зазначимо, що саме великі приватні корпорації України стали у 2010 р. ініціаторами та фундаторами створення національної системи кваліфікацій. У свою чергу, Федерація роботодавців України за підтримки німецьких партнерів реалізує впровадження в освітній процес технічних університетів дуальної форми навчання та бере активну участь у щорічних всеукраїнських конкурсах професійної майстерності «WorldSkills Ukraine» тощо.

Варто зауважити, що слабкою ланкою в цьому напрямку реалізації соціального партнерства виступають об'єднання профспілок.

Авторський аналіз офіційно доступних оцінок зацікавлених сторін (стейкхолдерів) стану формування якості робочої сили в Україні за останніх 10 років свідчить, що вітчизняна система підготовки кадрів загалом і соціальні партнери зокрема менш ніж на третину виконують свої ключові завдання, серед яких:

- забезпечення економіки країни кваліфікованими кадрами відповідно до потреб ринку праці;

- збалансованість попиту й пропозиції робочої сили на ринку праці з урахуванням пріоритетних напрямів розвитку економіки;

- забезпечення працевлаштування випускників, їх професійного та кар'єрного зростання;

- поглиблення соціального партнерства між закладами освіти й роботодавцями шляхом їх участі в підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації працівників;

- оновлення змісту, впровадження новітніх форм професійно-практичної підготовки учнів і студентів, зміцнення навчально-матеріальної бази освітніх закладів.

Такий стан навчання професійних навичок в Україні, до яких причетні й соціальні партнери, зумовлений тим, що:

- роботодавці часто змушені витратити додаткові кошти на «донавчання» більшості випускників закладів освіти через відсутність у них професійних навичок. Саме це вказує на те, що в Україні сформувався так званий ринок дипломів (наявність документа, що підтверджує здобуття знань і закінчення закладу освіти), а не ринок професійних навичок і кваліфікацій;

- у таких видах економічної діяльності, як торгівля, ремонт авто-

мобілів та побутової техніки, ресторанний бізнес і заклади швидкого харчування, операції з нерухомістю, фінансова й банківська діяльність тощо, понад 70 % робочих місць не вимагають наявності вищої освіти, але заповнені саме випускниками університетів. Головною проблемою є те, що лєвова частка цих бакалаврів і магістрів вчилися за кошти державного бюджету. Це свідчить про низьку ефективність та недосконалість чинного механізму державного замовлення на підготовку кадрів, формальне залучення до цього процесу соціальних партнерів усіх рівнів суспільного діалогу;

- робоча сила швидко старіє. На багатьох вітчизняних підприємствах, в організаціях і установах, насамперед бюджетної сфери, середній вік працівників стрімко наближається до пенсійного. Рівноцінно замінити тих, хто вийде чи виходить на пенсію, в нинішніх умовах (порівняно низькі заробітна плата й престижність серед молоді робітничих професій та зайнятості в бюджетній сфері) вкрай проблематично;

- колишні висококваліфіковані працівники, котрі за певних обставин змушені самостійно займатися пошуком роботи, зайняті в першу чергу торгівлею на ринках і до вільних робочих місць або вакансій на виробництві не повертаються та, найімовірніше, не повернуться. Наразі з цією проблемою зіткнулися підприємства оборонно-промислового комплексу й проєктно-конструкторські центри, які, маючи в умовах військової агресії фінансово-матеріальні ресурси, відчувають дуже гострий дефіцит інженерно-конструкторських кадрів і висококваліфікованих робітників (фре-

зерувальників, зварників, операторів промислових роботів та ін.). Проблема полягає також у тому, що заклади професійної (професійно-технічної) освіти країни неспроможні за короткі терміни й на належному рівні підготувати працівників, зайнятих на роботах із високотехнологічним обладнанням, через відсутність відповідної матеріально-технічної бази та практиків-майстрів виробничого навчання. Ця ситуація вказує на недостатню участь соціальних партнерів у розв'язанні ресурсних проблем;

– за кордон виїжджає працювати дуже багато українців, як правило найкраща робоча сила, оскільки зарубіжний роботодавець потребує молодих, здорових і здебільшого висококваліфікованих працівників. Ця проблема поглиблюється в контексті вжитих заходів щодо посиленого стимулювання переїзду до окремих сусідніх держав українського населення працездатного віку. Також окреслилася тенденція «переманювання» наших абітурієнтів до закладів вищої й професійної (професійно-технічної) освіти сусідніх (і не тільки) країн. З огляду на це, переважна частина вітчизняних роботодавців не прагнуть закріпити носіїв професійних навичок за робочими місцями на батьківщині (за рахунок підвищення оплати праці та компенсацій, надання житла й соціальних пакетів тощо);

– функціонування системи професійної (професійно-технічної) освіти, недостатньо адаптованої до перспективних потреб економіки, призвело до того, що велика частина молоді має низьку конкурентоспроможність на ринку праці, насамперед через брак спеціальних знань, відсутність необхідної кваліфікації й професій-

них навичок. Обсяги та професійно-кваліфікаційна структура підготовки робітничих кадрів у системі професійної (професійно-технічної) освіти значною мірою не відповідають запитам роботодавців, котрі, у свою чергу, не проводять систематичних прогностичних розрахунків потреби в навичках/кваліфікаціях;

– практично згорнуто систему профорієнтації учнів закладів загальної середньої освіти, особливо на робітничі професії. Для сучасної молоді визначальним чинником при виборі майбутнього фаху є престижність. У зв'язку з орієнтацією більшості юнаків і дівчат на модні й емоційно привабливі назви професій та спеціальностей, на здобуття вищої освіти рейтинг робітничих професій знизився настільки, що виникають серйозні проблеми з набором учнів до відповідних закладів освіти;

– підготовка робітничих кадрів на виробництві, за малим винятком, практично відірвана від формальної освіти. В цьому контексті роботодавці та провайдери освітніх послуг, передусім через законодавчі перешкоди, не є рівноцінними партнерами й однодумцями. Навчання працівників у понад 1200 навчально-виробничих комбінатів (центрів) слугує конкурентним середовищем для мережі закладів формальної освіти. Водночас на сьогодні ці центри так і не визнані рівноцінними гравцями на ринку освітніх послуг [20].

Проблемами зазначеного ринку є: відсутність чіткого зв'язку спеціальностей, освітніх стандартів і програм із професійними кваліфікаціями; надлишковий випуск носіїв професійних кваліфікацій спеціальностей; часткова чи повна невідповідність

професійних умінь і навичок випускників / здобувачів кваліфікацій вимогам ринку праці.

На національному рівні управління сферою підготовки кадрів досі не вирішено низку актуальних для закладів освіти питань через відсутність:

- достовірного оцінювання ступеня розбалансованості обсягів та напрямів підготовки кадрів відносно потреб національного, регіональних і місцевих ринків праці в певних професійних кваліфікаціях;

- ефективного, простого в застосуванні й дієвого механізму прогнозування потреби в підготовці кадрів, необхідного для формування та розміщення державного (регіонального, відомчого) замовлення на підготовку працівників із визначеними (замовниками) вимогами до навичок і компетенцій;

- чіткого алгоритму порівняння стандартів та дипломів, у першу чергу про університетську освіту, із запитами роботодавців, можливого отримання/присвоєння професійних кваліфікацій, що відповідають конкретним професіям.

Органи влади мають усвідомити глибину проблеми невідповідності обсягів, напрямів і змісту підготовки кадрів вимогам економіки й суспільства та розв'язати низку системних завдань, насамперед на ринках праці, де:

- роботодавці не докладають зусиль щодо якісної підготовки кадрів, створення мережі центрів незалежного оцінювання професійних кваліфікацій, системи прогнозування потреби не так у кадрах, як у кваліфікаціях / навичках;

- владою досі не складено стратегічні плани стосовно використання праці, кваліфікацій, людських ресур-

сів на національному рівні, а також у регіонально-галузевому й освітньо-кваліфікаційному розрізах;

- роботодавці неповною мірою прив'язують рівень оплати праці до кваліфікації, а самі розміри першої непорівнянні з вартістю життя в Україні. В результаті конкурентної боротьби за людські ресурси наша країна програє практично всім державам – учасникам цих «змагань» за трудових мігрантів, у тому числі з високим рівнем компетентності у відповідних сферах діяльності.

Слід зазначити, що в Україні за останнє десятиліття проводився цілий ряд досліджень, присвячених питанням прогнозування потреби в кадрах/навичках, зокрема:

Дослідження з побудови моделі професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні [21]. Методологію оцінки середньострокової потреби в навичках було розроблено протягом 2012–2013 рр. експертами Мінекономрозвитку України, вченими Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України імені М. В. Птухи за участю інших стейкхолдерів та за безпосередньої підтримки Європейського фонду освіти (ЄФО) з метою задовольнити зростаючу потребу в інструментах для аналізу майбутніх тенденцій у сфері професій і кваліфікацій на основі статистичного аналізу тенденцій.

У 2014–2015 рр. українські експерти за консультативної та фінансової підтримки ЄФО, на засадах сучасних міжнародних методологічних підходів, що застосовуються Європейським центром розвитку професійного навчання, ЄФО, компанією «Economix Research & Consulting», розробили й уперше використали

основні елементи моделі прогнозування середньострокової потреби в навичках. Однак технічно методологічні та інституційні питання не дали змоги в той час вивести розроблену модель на рівень, на якому вона була б готова до використання. Наразі вчені Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України імені М. В. Птухи намагаються доопрацювати цю модель і впровадити її.

Дослідження «Навички для сучасної України». Проведене у 2014–2017 рр., воно є результатом праці співробітників Світового банку за участю зовнішніх і внутрішніх експертів [22] та ін. За його підсумками було сформульовано п'ять ключових висновків і напрямків для подальшої реалізації, а саме:

- незалежно від професії та виду економічної діяльності працівники повинні володіти передовими когнітивними, соціальними й технічними / технологічними навичками, щоб мати успіх на ринку праці;

- вітчизняна система розвитку навичок має певні переваги, такі як хороший рівень базових когнітивних навичок і велика чисельність осіб із вищою освітою, але потребує поліпшення якості та відповідності потребам сучасного ринку праці;

- критичні інституційні чинники не дають змоги ефективно розподіляти робочу силу й розвивати навички в Україні;

- невідповідність навичок працівників вимогам роботодавців не є найбільшою перешкодою в діяльності підприємств, проте знижує ефективність і продуктивність їхньої роботи;

- для кращого розвитку й застосування навичок варто вживати різні заходи освітньої політики та політики

зайнятості. Це можуть бути, наприклад, зміни у структурі управління професійною (професійно-технічною) освітою, у змісті освітніх і навчальних програм, поліпшення інформування про ситуацію на ринку праці та навчальні програми, вдосконалення трудового законодавства тощо.

Виходячи з виконаного в цій статті аналізу ситуації, міжнародного й зарубіжного досвіду, розвиток в Україні системи навчання професійних навичок може відбуватися за такими трьома основними сценаріями:

Трансформаційний сценарій, коли система підготовки кадрів поступово підлаштовується під зміни в економіці й на ринку праці. Хоча законодавчі та нормативні акти регуляторного характеру приймаються, через брак фінансування й бюрократичну тяганину вони не реалізуються на практиці. Держава не приваблює (фінансово-матеріальними стимулами) широкі верстви стейкхолдерів. Уряд і центральні органи виконавчої влади вживають заходи відповідного напрямку безсистемно та з відривом від цільної інноваційної політики щодо формування навичок. Такий підхід тривалий у часі, малоефективний і збитковий для економіки у зв'язку з нераціональним та далеким від реалій використанням ресурсів захищеними сторонами. Його ознаки більш характерні для перетворень, що наразі відбуваються в Україні.

Модернізаційний сценарій, що передбачає системне перетворення сфери підготовки кадрів із чітко розробленою моделлю, зазвичай наближеною до європейських систем і до рамки кваліфікацій. Застосовується деталізований план реалізації ухваленної стратегії з визначенням етапів,

виконавців та обсягів їх законодавчого, інституційного, фінансового, методично-інформаційного й кадрового забезпечення.

Реформаційний підхід, за якого в максимальному обсязі «імпортується» найвдаліша модель функціонування ринку навичок і кваліфікацій із його численними складовими.

Автором пропонується четвертий, *комбінований сценарій*, що передбачає:

- якомога повніше врахування напрацювань і наявних регуляторів у сфері підготовки кадрів в Україні;

- передання певних функцій та частини обсягів фінансування, котрі витрачаються окремими центральними органами виконавчої влади, підпорядкованими їм державними установами, НАН України й галузевими академіями наук тощо, єди-

ному, колегіальному органу управління;

- формування інституційного забезпечення нової інноваційної моделі механізму регулювання підготовки кадрів за принципом суспільно-приватно-державного партнерства, тобто залучення всіх наявних ресурсів зацікавлених сторін та наскільки можна більшого їх охоплення;

- максимально можливе запозичення зарубіжних (міжнародних) підходів і аналогів за умови, що вони кращі за вітчизняні;

- усунення законодавчо-нормативних бар'єрів на шляху визнання за єдиними підходами набутих навичок, професійних кваліфікацій, отриманих завдяки формальній і неформальній освіті, а також інформальному навчанню.

Список використаних джерел

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти : Закон України від 18.12.2019 № 392-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20#Text>.
3. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 № 2745-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text>.
4. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020 № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
5. Реєстр професійних стандартів. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=22469103-4e36-4d41-b1bf-288338b3c7fa&title=RestrProfesiinikhStandartiv>.
6. Реєстр заявок на розроблення професійних стандартів. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=36e05d29-134a-48c2-961d-0e3e06fdaf78>.
7. Підтвердження неформального навчання. URL: <https://www.dcz.gov.ua/storinka/pidтвердження-неформального-навчання>.
8. Моніторинг забезпечення педагогічними працівниками закладів освіти України: методологічні підходи до прогнозування. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/1-na_sajt_AZ_Monitoring_potrebi_ZO_u_pedpratsivnikah-final.pdf.
9. Освіта в Україні: базові індикатори : інформ.-стат. бюл. Київ : ДНУ «Інститут освітньої аналітики», 2018. 210 с. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyniy-byuleten.pdf>.

10. Заклади вищої освіти. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html.

11. Заклади професійної (професійно-технічної) освіти. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/ptu_u.html.

12. Аналітична та статистична інформація. *Державний центр зайнятості*: вебсайт. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/67>.

13. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20.11.2012 № 5499-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17#Text>.

14. Темпы сокращения населения Украины нарастают. URL: <http://newsep.com.ua/new/1153?fbclid=IwAR0id89AzVFqYinZ6nK-17tEJJcy7gBkdFjxefOybGJ7oRLOaE6z29tYRTQ>.

15. Демографічна та соціальна статистика. Ринок праці. Зайнятість та безробіття. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/grp.htm.

16. Майже 10 % населення: в Уряді підраховали, скільки українців виїхало за її межі за останнє десятиріччя. URL: <https://hromadske.ua/ru/posts/pochti-10-naseleniya-v-pravительstve-podschitali-skolko-ukraincev-vyehali-za-granicu-s-nachala-desyatiletija>.

17. EU4SKILLS. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/eu4skills>.

18. Інформація щодо ситуації на ринку праці та діяльність Державної служби зайнятості. URL: https://www.dcz.gov.ua/sites/default/files/infofiles/analitichna_zapyska_shchodo_sytuaciyi_na_rynku_praci_ta_diyalnist_derzhanoyi_sluzhby_zaynyatosti_u_2019_roci.pdf.

19. Освітня реформа: результати та перспективи : інформ.-аналіт. зб. Київ : ДНУ «Інститут освітньої аналітики», 2019. 228 с. URL: <https://iea.gov.ua/naukovo-analitichna-diyalnist/materiali-komunikatsijnih-zahodiv/2019-2/>.

20. Національна рамка кваліфікацій. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/natsionalna-ramka-kvalifikatsiy>.

21. Аналітичний звіт щодо професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні : робочий проєкт для обговорення, м. Київ, 9 листоп. 2017 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analitichni-materialy/2-analitichniy-zvit-shchodo-profesiyno-kvalifikatsiyynogo-prognozuvannya-v-ukraini.pdf>.

22. Дель Карпіо Х., Купець О., Мюллер Н., Олефір А. Навички для сучасної України. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25741/210890UK.pdf?sequence=8&isAllowed=y>.

Sergii Melnyk

Ph. D. (Economics), Associate Professor, Honored Economist of Ukraine,
SSI «Institute of Educational Analytics», Kyiv, Ukraine, s.melnik@iea.gov.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5724-2428>

STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE NATIONAL EDUCATION AND TRAINING SYSTEM

Abstract. *The article is devoted to the analysis of the development of the national education and training system for the period of the country's independence. Using statistical, comparative and monographic methods, factor and system analysis the key achievements during the formation of the national education and training system were identified, they consist primarily of the formation of legislative, institutional, personnel, financial and material support. The main problems that need to be addressed as a matter of priority are identified, namely, the low level of participation in the education and training of employers and other key stakeholders (professional associations, trade unions and other civil associations); imbalance of volumes of the supply and demand of experts and skilled workers within different fields of studies in the national and regional labor markets; difficulties in creating a new national qualifications system, etc. The most significant factors causing respective issues have been identified, in particular demographic, socio-economic, migration and political ones. New problems of political nature, advantages and disadvantages of authorities, relevant institutions, social partners of different levels in the process of modernization of the education and training system are considered in detail. Four scenarios are proposed (transformation, when the education and training system gradually adapts to changes in the economy and the labor market; modernization, which involves a systematic transformation of the educational sector using a clearly defined model, usually similar to European systems and framework qualifications; reformation, meaning that the most successful model of the market of skills and qualifications with its many components is «imported» to the maximum extent; author's own approach). The general conclusion is to propose that the relevant decision-making bodies utilize the author's approach, which provides for: maximum consideration of developments and regulators in the field of education and training in Ukraine; redistribution of certain functions and funding spent by certain central executive bodies, subordinate public institutions, the National and branch academies of sciences, etc., under a single collegial governing body; creating institutional support for a new model of the regulatory framework for education and training on the principle of public-private partnership, i.e. attracting available resources of stakeholders and their maximum coverage.*

Keywords: *qualification, skills, national and regional labor markets, education and training, supply and demand of personnel for different professions, forecasting the need for personnel, stakeholders.*

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). *About education* (Act No. 2145-VIII, September 5). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *On amendments to some laws of Ukraine on the improvement of educational activities in the field of higher education* (Act No. 392-IX, December 18). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20#Text> [in Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *About professional higher education* (Act No. 2745-VIII, June 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text> [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). *On general secondary education* (Act No. 463-IX, January 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> [in Ukrainian].

5. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine. (2021). *Register of professional standards*. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=22469103-4e36-4d41-b1bf-288338b3c7fa&title=RestrProfesiinikhStandartiv> [in Ukrainian].

6. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine. (n. d.). Register of applications for the development of professional standards. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=36e05d29-134a-48c2-961d-0e3e06fdaf78> [in Ukrainian].

7. State Employment Center. (n. d.). *Confirmation of non-formal learning*. Retrieved from <https://www.dcz.gov.ua/storinka/pidtvverdzhennya-neformalnogo-navchannya> [in Ukrainian].

8. State Scientific Institution "Institute of Educational Analytics". (n. d.). Monitoring of pedagogical staff of educational institutions of Ukraine: methodological approaches to forecasting. Retrieved from https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/1-na_sajt_AZ_Monitoring_potrebi_ZO_u_pedpratsivnikah-final.pdf [in Ukrainian].

9. Ministry of Education and Science of Ukraine (2018). *Education in Ukraine: basic indicators*. Retrieved from <http://ru.osvita.ua/doc/files/news/617/61743/1serpkonf-informatsiyniy-byuleten.pdf> [in Ukrainian].

10. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). *Institutions of higher education*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html [in Ukrainian].

11. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). *Institutions of vocational (vocational and technical) education*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/ptu_u.html [in Ukrainian].

12. State Employment Center. (n. d.). *Analytical and statistical information*. Retrieved from <https://www.dcz.gov.ua/analytics/67> [in Ukrainian].

13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). *About formation and placement of the state order for preparation of experts, scientific, scientific and pedagogical and working shots, advanced training and retraining of shots* (Act No. 5499-VI, November 20). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17#Text> [in Ukrainian].

14. The rate of population decline in Ukraine is growing. (n. d.). *newsep.com.ua*. Retrieved from <http://newsep.com.ua/new/1153?fbclid=IwAR0id89AzVFqYinZ6nK-17tEJcy7gBkdFjxefOybGJ7oRLOaE6z29tYRTQ> [in Russian].

15. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). *Demographic and social statistics. Labor market. Employment and unemployment*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/rp.htm [in Ukrainian].

16. Almost 10% of the population: the Government has calculated how many Ukrainians have left abroad in the last decade. (n. d.). *hromadske.ua*. Retrieved from <https://hromadske.ua/ru/posts/pochti-10-naseleniya-v-pravitelstve-podschitali-skolko-ukraincev-vyehali-zagranicu-s-nachala-desyatiletiya> [in Ukrainian].

17. Ministry of Education and Science of Ukraine. (n. d.). *EU4SKILLS*. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/tag/eu4skills> [in Ukrainian].

18. State Employment Center. (n. d.). *Information on the situation on the labor market and the activities of the State Employment Service*. Retrieved from <https://www.dcz.gov.ua/>

sites/default/files/infocfiles/analychna_zapyska_shchodo_sytsiacyi_na_rynku_praci_ta_diyalnist_derzhanoyi_sluzhby_zaynyatosti_u_2019_roci.pdf [in Ukrainian].

19. State Scientific Institution "Institute of Educational Analytics". (2019). *Educational reform: results and prospects*. Kyiv. Retrieved from <https://iea.gov.ua/naukovo-analitichna-diyalnist/materiali-komunikatsijnih-zahodiv/2019-2/> [in Ukrainian].

20. Ministry of Education and Science of Ukraine. (n. d.). *National qualifications framework*. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/tag/natsionalna-ramka-kvalifikatsiy> [in Ukrainian].

21. Ministry of Education and Science of Ukraine. (2017). *Analytical report on professional qualification forecasting in Ukraine*. Kyiv. Retrieved from <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analychni-materialy/2-analitichniy-zvit-shchodo-profesiyno-kvalifikatsiynogo-prognozuvannya-v-ukraini.pdf> [in Ukrainian].

22. Del Carpio, Ximena, Olga Kupets, Noël Muller, and Anna Olefir. 2017. *Skills for a Modern Ukraine. Overview booklet*. World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25741/210890UK.pdf?sequence=8&isAllowed=y>.