

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ: ДОСВІД СЕРБІЇ

Валентина Попова,

доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник
лабораторії зарубіжних систем професійної освіти і навчання,
Інститут професійної освіти НАПН України,
м.Київ, Україна
<http://orcid.org/0000-0001-8931-8880>

Анотація. Окреслено актуальність дослідження зарубіжного досвіду запровадження ДПП у сфері професійної освіти. Висвітлено найважливіші організаційні та інституційні складові галузі освіти в Республіці Сербія з недоліками та заходами щодо їх подолання. Проаналізовано ознаки подібності й відмінності підходів до освітньої галузі загалом та до запровадження ДПП у сфері професійної освіти в Республіці Сербія й Україні. На основі проведеного аналізу стверджується доцільність використання досвіду Республіки Сербія в науковому опрацюванні шляхів удосконалення професійної освіти України.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, професійна освіта, Україна, Республіка Сербія.

INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT IN THE VOCATIONAL EDUCATION FIELD: THE SERBIA EXPERIENCE

Valentyna Popova,

Doctor of Sciences in Economics, Full Professor,
Leading Researcher of the Laboratory of Foreign Systems
of Vocational Education and Training,
Institute of Vocational Education of NAES of Ukraine,
Kyiv, Ukraine

Abstract. The relevance of the foreign experience study in the PPP implementation in the vocational education field is outlined. The most important organizational and institutional components of the education sector in the Serbia Republic are highlighted with the shortcomings and measures to overcome them. The similarities and differences signs in approaches to the educational industry as a whole and to the PPP introduction in the vocational education system in the Serbia Republic and Ukraine are analyzed. Based on the analysis, the expediency of using the Serbia Republic's experience in the scientific study of institutional and legal mechanisms for improving vocational education in Ukraine is approved.

Keywords: public-private partnership, vocational education, Serbia Republic, Ukraine.

Після перемоги у війні потрібно буде відбудувувати промислову, енергетичну та житлову інфраструктуру України. У цьому процесі надзвичайну важливу роль відіграватиме професійна (професійно-технічна)

освіта (далі – П(ПТ)О). Відповідним чином зміняться вимоги до надання знань і навичок при підготовці кваліфікованих фахівців. Урядом України розроблений план відповідних заходів, який «...враховує досвід європейських країн, а також пропонує використання принципів, підходів, інструментарію та практик Європейського Союзу» (Урядовий портал, 2022). У процесі відбудови України професійна освіта розглядається як одна з ключових сфер, а державно-приватне партнерство (ДПП) – як один з ключових напрямів її реалізації (Національна рада з відновлення України від наслідків війни, 2022, с. 2). Необхідність запровадження ДПП, як механізму активізації сфери П(ПТ)О відмічалась ще до повномасштабної військової агресії РФ. Перенесення бюджетного фінансування з центрального на місцеві бюджети не дало очікуваних позитивних результатів. Попри такі радикальні заходи проблематика дефіциту професійних кадрів не була подолана. Навпаки, кількість професійних навчальних закладів та учнів впродовж цього періоду лише скоротилась (Попова, 2022). В умовах застосування збройної сили РФ проти суверенітету, територіальної цілісності, політичної незалежності української нації актуальність вирішення зазначеної проблематики суттєво загострилась. Потреба у кваліфікованих працівниках значно зросла, а можливості державних і місцевих бюджетів для їхньої підготовки зменшились. Тому актуальність запровадження ДПП для вирішення проблеми фінансування закладів П(ПТ)О загострюється. Крім того, такий підхід містить дієвий механізм налаштування співпраці та поділу відповідальності між українськими підприємствами та компаніями тих країн, які готові залучатись до її повоєнної відбудови (ETF, 2017).

У результаті комплексних досліджень закордонного досвіду і українських реалій було встановлено, що запровадження ДПП у сфері П(ПТ)О потребує дотримання певних умов, найактуальнішими з яких є законодавчо закріплені інституційно-правові механізми та нормативна база (Vecchi та ін., 2021, с. 16). Наявність законодавчої бази є визначальною для угод стосовно такого партнерства: вона створює підґрунтя для їхньої реалізації, впливає на ефективність діяльності партнерів, формує систему моніторингу, контролю та підзвітності. Законодавство визначає систему освіти у країні, умови відкриття закладів освіти, критерії оцінювання студентами/учнями отриманих знань, бюджетні нормативи фінансування, можливості залучення приватних коштів, тощо. Підприємницький сектор експлуатує плоди цієї освіти. Інституціональними засадами вирішується питання розподілу відповідальності та повноважень партнерів ДПП.

В Україні започатковані інституційні ініціативи у вирішенні зазначеної проблематики. Але практичний досвід ефективних наслідків від ретельно прописаних юридичних норм відсутній. Теперішні економічні умови не дають можливостей реагувати на ситуацію та доопрацьовувати інституційно-правові механізми і нормативно-правову базу у звичному режимі. Більш того, закордонний досвід свідчить про те, що відповідного досконалого правового регулювання не існує. Разом з тим, наукове опрацювання закордонного

досвіду запровадження ДПП у сфері П(ПТ)О дає можливість уникнути уже перевірених на практиці помилкових рішень. Особливо цінним для вітчизняних науковців є досвід тих країн, історичні і політичні умови яких були подібні до українських.

Для України у процесі запровадження ДПП у сфері П(ПТ)О може бути корисним досвід розвитку інституційно-правових механізмів та законодавчо-нормативної бази Республіки Сербія. На думку закордонних науковців, у Сербії існує потужна правова база для розвитку ДПП, тоді як в Україні ДПП «не будується на давніх традиціях соціального діалогу, характерних для ПТО» (Vecchi та ін., 2021, с. 83). За результатами аналізу безпосередньо досвіду Республіки Сербія, стверджується, що «дослідження може стати основою та посібником для подальших досліджень, які оцінять можливості та запропонують рішення для побудови ефективної та функціональної системи державно-приватного партнерства у країнах, які перебувають на початковому етапі її впровадження» (Amović, 2019, с. 87).

Сербія – це невелика країна, розташована на Балканському півострові. Її площа майже у 6 разів менша за плащу України, а чисельність населення – менша приблизно у 5 разів. Історична паралель полягає у тому, що перемогу на місцевих виборах 1990 р. у всіх шести республіках СФРЮ (так само як у тодішньому СРСР) здобули націоналістичні сили. У теперішньому вигляді вона існує після 1992 р., як одна з наступниць колишньої Югославії. Також обидві країни орієнтуються на входження у європейський цивілізаційний простір. Сербія з 2012 р., а Україні з 23 червня 2022 р. знаходяться у однаковому статусі як кандидати на вступ до Європейського Союзу. Подібністю у здобутті державності обумовлюється подібність інституційно-правових передумов налагоджування соціального діалогу при запровадженні ДПП. Закони про ДПП в обох країнах були ухвалені майже одночасно: 2010 р. (Україна) та 2011 р. (Сербія). Необхідність ухвалення цього закону у Сербії виникла для реалізації Стратегії стимулювання іноземного інвестування, ухваленої у 2006 р. У 2016 р. для поліпшення контролю над наслідками та ризиками, а також для забезпечення відповідності міжнародним стандартам та найбільш прогресивній міжнародній практиці, у цей Закон були внесені деякі правки.

У системі освіти і навчання Сербії формальну професійну кваліфікацію учні здобувають переважно у середніх школах, які поділяються на суто професійні та змішані (у межах загальноосвітніх гімназій). Правове регулювання професійної освіти і навчання Сербії регламентується Законом про середню освіту від 2013 р. Здобута професійна освіта у школах Республіки Сербія не є задовільною: навчальні програми не відповідають потребам ринку; існують певні проблеми у проходженні поза аудиторної практики; не вистачає акредитованих робочих місць, інструкторів для проходження практики; мало компаній зацікавлені у співробітництві з освітою, тому що не мають стимулів до цього. Причиною такого стану речей є існування успадкованих перешкод до налагодження продуктивного

соціального діалогу. Діти з найзаможніших верств населення вступають до гімназій, а бідніші – до професійно-технічних шкіл, що посилює соціальну нерівність у отриманні навичок та, відповідно, соціально-економічну сегрегацію. Це означає, що учні гімназій та учні професійно-технічних шкіл розділені як за соціально-економічним статусом, так і за когнітивними навичками (World Bank, 2020, с. 38).

У 2016 р. Міністерство економіки та розвитку Сербії та Торгово-промислова палата доклали зусиль до створення інституційних передумов дуальної освіти. У 2017 р. був ухвалений відповідний закон, який у 2019-2020 навчальному році запроваджено у повному обсязі. Відповідно до цього закону, приватні компанії для можливості здійснення навчання без відриву від виробництва мають отримати сертифікат Торгово-промислової палати про відповідність певним вимогам, а персонал компанії, який проводить інструктаж – ліцензію. Компанії покривають студентам витрати на транспорт, харчування, страхування та надають обладнання. Студенти отримують у якості компенсації не менше 70 відсотків мінімальної заробітної плати за той час, який вони витрачають на навчання в компанії. Але механізми забезпечення якості та моніторингу Національної моделі професійного навчання на робочому місці виявились малоефективними. Рівень працевлаштування випускників професійно-технічної освіти (віком 20-34 роки) становив 53,6%, що значно нижче середнього по ЄС (76,8%). Було докладено зусиль, щоб випускні іспити у середній освіті навіть перенесли на 2021-2022 роки (ETF, 2021).

Для наближення знань і навичок випускників професійних шкіл до суспільних потреб та вимог ринку праці у 2018 р. було прийнято закон про Національну рамку кваліфікацій. Для підтримки зусиль з встановлення системи забезпечення якості у процесі планування, розвитку, отримання, сертифікації та оцінювання кваліфікацій було створено нові органи, такі як Національне агентство кваліфікацій та галузеві ради навичок (ETF, 2022). Сьогодні Республіка Сербія має розвинену інституційну інфраструктуру здобуття професійної освіти:

Міністерство освіти, науки і технічного розвитку – відповідає за розроблення і реалізацію державної політики у галузі освіти; Міністерство фінансів – приймає участь в управлінні професійною освітою та фінансує її; Міністерство молоді та спорту – виділяє гранти та стипендії для учнів з проблемних сімей; Міністерство праці, зайнятості, по справам ветеранів та соціальним питанням – переважно вивчає попит на ринку праці та підтримує розвиток навичок.

Регіональні управління шкіл – структурні підрозділи Міністерства освіти, науки і технічного розвитку, які контролюють та оцінюють роботу середніх професійно-технічних училищ; координують підвищення кваліфікації вчителів; контролюють фінансування шкіл та приймають участь у запровадженні ДПП у сфері П(ПТ)О.

Національна рада з освіти – розробляє політику та стратегію для усіх рівнів освіти та надає висновки щодо програм середньої професійної освіти і навчання та освіти для дорослих.

Рада з професійної освіти та освіти дорослих – здійснює моніторинг, аналізує та координує потреби і інтереси соціальних партнерів, але не займається фінансуванням, не розробляє та не оцінює політику професійної освіти та навчання. Її рішення мають рекомендаційний характер, тому часто ігноруються.

Ключову роль у системі здобуття професійної освіти і навчання відіграють: Інститут покращення освіти та Центр професійної освіти і навчання для дорослих; Інститут якості і оцінювання освіти, прерогативою якого є розроблення навчальних планів і програм; Рада національної структури кваліфікацій; Агентство з національної структури кваліфікацій та 12 галузевих рад з професійних навичок, які створюють галузеві профілі та кваліфікаційні стандарти.

Ретельний науковий моніторинг запровадження ДПП у сфері П(ПТ)О з відповідним інституційним реагуванням дав певні позитивні результати. Республіка Сербія має більш, як 100 ефективних проєктів з ДПП, серед них найбільш успішними вважаються такі:

– Національний проєкт Інституту зернових та овочевих культур, який представляє державу, з приватними фермерськими господарствами, які надають йому свою ресурсну базу (сільськогосподарські угіддя) для досліджень. Держава організує підвищення кваліфікації фермерів щодо усіх агротехнологічних аспектів та процесів вирощування культур;

– Міжнародний проєкт «Освіта для працевлаштування», який наполовину фінансується Швейцарією. Його метою є запровадження німецької дуальної освіти та удосконалення нормативно-правової бази Сербії для забезпечення молоді навичками, необхідними для подальшого працевлаштування. Партнерами виступають місцеві муніципалітети, Національна служба зайнятості, заклади середньої професійно-технічної освіти та приватні компанії;

– Національний проєкт «Кластер модного одягу» – асоціація, яка об'єднує 20 приватних компаній із сектора моди і виробництва одягу та 3 вищих навчальних заклади. Метою цього проєкту було сприяти експорту продукції, для цього об'єднали виробників та освітян для подолання дефіциту кваліфікованої робочої сили;

– Національний проєкт «Бізнес-асоціація готелів та ресторанів». Вона була створена для подолання дефіциту у кваліфікованих працівниках цієї галузі – кухарі, офіціанти, бармени, пекарі, кондитери, тощо. Асоціація створила власну Академію, на базі якої проводяться різноманітні безкоштовні курси та тренінги за затвердженими агентством регіонального розвитку програмами.

Результати дослідження дозволяють побачити, що попри подібні вихідні обставини системи освіти України і Республіки Сербія суттєво

різняться. Причиною цьому є довготривале перебування України у статусі колонії російської імперії, а потім – однієї зі складових СРСР з незмінною диктатурою московського центру стосовно управління освітньою галуззю. Всесоюзна уніфікація передбачала отримання обов'язкової загальної освіти з наступним довільним обранням середньої спеціальної («технікум», «професійно-технічне училище», розмовні «бурса», «шнеція»), або вищої фахової освіти («інститут», «університет»).

Слід звернути увагу на те, що Республіка Сербія має розвинену інституційну інфраструктуру професійної освіти попри відсутність відокремлених навчальних закладів. Ця обставина підтверджує той факт, що проблематика професійної освіти не є питанням суто освітньої галузі. Саме на цьому інституційному рівні було знято перешкоди до запровадження ДПП у професійній освіті з подальшим отриманням загальнонаціонального економічного ефекту. Попри подібні вихідні обставини, позитивний досвід запровадження ДПП у сфері професійної освіти Республіки Сербія не може бути напряму перенесений на українські реалії. Головною причиною сьогодення є те, що Україна знаходиться у стані війни. Непевність теперішніх воєнних і майбутніх повоєнних обставин ще більше нівелює ознаки колишньої пострадянської подібності.

Водночас, не зважаючи на те, що досвід Республіки Сербія неможливо використати як інструкцію до виконання, він може бути взятий на озброєння українськими науковцями. Важливим моментом результатів даного дослідження є ті виявлені елементи, які корисні для вивчення зарубіжного досвіду запровадження ДПП у сфері П(ПТ)О. Загальною методологічною відправною таких досліджень є пошук корисних зерен наукових знань і способів плідного використання їх на українських теренах.

Список посилань

Amović, G. (2019). Development of the institutional framework of Public-Private Partnership in the Republic of Serbia. (*JPMNT*) *Journal of Process Management – New Technologies, International*, 7 (3). <https://doi:10.5937/jouproman7-22397>

ETF. (2017). *Decentralising vocational education and training in Ukraine: Momentum for action* (Report, January 2017). Torino, Italy.

ETF. (2020). Quality assurance in adult education and training in Serbia. ETF Forum Member Institution: Qualifications Agency.

ETF. (2021). *Serbia Education, Training and Employment Development*. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/document/CFI_Serbia_2021.pdf

Popova, V. (2022). Economic preconditions for the introduction of public-private partnership in the field of vocational education in Ukraine. *Professional Pedagogics*, 1(24), 101-110. <https://doi.org/10.32835/2707-3092.2022.24.101-110>

Vecchi, V., Taurelli, S., & Meer, M. (2021). Public-private partnerships for skills development: a governance perspective (Vol. I, Thematic overview).

European Training Foundation, Publications Office.
<https://data.europa.eu/doi/10.2816/422369>

World Bank. (2020). Serbia's New Growth Agenda: Job and Training-Ready. *Country Economic Memorandum*. Washington, DC.
<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cd6923b3-0a89-5f64-97b5-b3dacf1a0ecf>

Національна рада з відновлення України від наслідків війни. (2022, 3 серпня). *Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Освіта і наука»*.
<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/eng/education-and-science-eng.pdf>

Міністерство освіти і науки України. (2022, 06 липня). *План відновлення України: освіта та наука, як фундамент розвитку людського потенціалу*. <https://www.kmu.gov.ua/news/plan-vidnovlennia-ukrainy-osvita-ta-nauka-iak-fundament-rozvytku-liudskoho-potentsialu>