

Державне замовлення на освітні
послуги: напрями поліпшення
діючої моделі

ВІТРЕНКО Юрій
Миколайович

Провідний науковий співробітник Відділу
економіки та управління

Інститут вищої освіти НАПН України

У 2011 році обсяг коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) склав 17,3 млрд. грн, у тому числі:

- на підготовку фахівців, науково-педагогічних кадрів – **15,7 млрд. грн (90,7 %)**;
- на підготовку робітничих кадрів – **1 млрд. грн. (5, 8%)**;
- на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) - **0, 6 млрд. грн. (3,5 %)**.

Це становило **63,3 %** загального обсягу видатків Державного бюджету України на освіту у 2011 році.

Розміри та питома вага зазначених коштів обумовлює постійну актуальність питань обґрунтованості показників держзамовлення на освітні послуги, прозорості його розміщення між державними замовниками та виконавцями.

Актуальність посилюється набуттям чинності

З 01.01.2013 р. Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 № 5499 – VI.

Законом передбачено розробку і затвердження низки нормативно-правових актів:

- Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
- Порядок проведення конкурсу на розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
- Методика формування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці;
- Методика визначення орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника (фахівця, аспіранта, докторанта);

Безумовно, це внесе суттєві зміни у функціонування діючої моделі державного замовлення на освітні послуги.

Держане замовлення на освітні послуги

Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку...» ст. 1. п. 1:

1) Держане замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (далі - державне замовлення) – засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх питань, інтересів та здібностей;

Пропонується:

- Державне замовлення на підготовку робітничих кадрів, фахівців з вищою освітою, науково-педагогічних та наукових кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів – засіб державного регулювання забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей, збільшення освітнього і наукового потенціалів українського народу, задоволення державних потреб економіки і суспільств у кваліфікованих кадрах.

Освітні послуги як об'єкт державного регулювання

Освітня послуга (освітній продукт, освітня продукція, продукт освіти – тотожні поняття), як результат виду економічної діяльності – «Освіта» - це частина освітньої діяльності, що вносить зміни в інтелектуальний стан окремих осіб і формує у них здатність створювати валову додану вартість; виробляється за замовленням, формалізованим певним чином (як правило, одержання відповідного документа про здобуття освіти); включає лише ту економічну діяльність, яка згідно національних економічних класифікаторів видів економічної діяльності, продукції та послуг входять до секції «Освіта» та секції «Послуги у сфері освіти»; має вартісний вираз за основною ціною або ціною виробника.

Основні складові механізму регулювання моделі державного замовлення на освітні послуги

- положення нормативно-правових актів;
- цілі;
- напрями;
- критерії;
- показники;
- попит населення;
- потреби ринку праці.

Нормативно-правові акти, які виступають основою механізму регулювання моделі державного замовлення на освітні послуги

Конституція України.

Зокрема, ст. 43 (...право на працю...), ст. 49 (право на охорону здоров'я...), ст. 53 (...право на освіту...), ст. 59 (...право на правову допомогу...), ст. 95 (...Виключно з. про Д.б. ...)

Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців...»;

Закон України «Про професійно-технічну освіту»;

Закон України «Про вищу освіту»;

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (загальні засади);

Бюджетний кодекс України... (загальні організаційно-методичні засади бюджетного планування);

Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» (загальні засади);

Закон України «Про здійснення державних закупівель»
(загальні засади);

Закон України «Про ціни і ціноутворення» (загальні засади);

Закон України «Про стандартизацію» (загальні засади);

Постанови КМУ, якими затверджені переліки напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у ВНХ та ПТНЗ;

Постанови КМУ «Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів»;

Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010;

Державний класифікатор продукції та послуг;

Класифікатор професій ДК 003:2010;

Бюджетна класифікація;

Умови прийому...

Основні проблеми функціонування діючої моделі державного замовлення на освітні послуги

Неповне забезпечення конституційного права громадян України на освіту;

Невідповідність якості освіти сучасним вимогам;

Невідповідність діючого механізму освітньої діяльності засадам ринкової економіки;

Неузгодженість (незбалансованість) механізмів регулювання освітньої діяльності (або регулювання ринку освітніх послуг) та регулювання ринку праці;

Відсутність затвердженого на державному рівні порядку розміщення державного замовлення на освітні послуги між державними замовниками та виконавцями державного замовлення.

Основні причини виникнення проблем державного замовлення на освітні послуги

- відсутність єдиної системи управління якістю освіти та її моніторингу;
- відсутність державних норм визначення вартості освітніх послуг у ВНЗ та ПТУ;
- обмеженість автономності і відсутність реальних стимуляторів для ефективного використання бюджетних і залучених коштів у навчальних закладах;
- неефективність моніторингу потреб ринку праці, відсутність урахування сучасних потреб роботодавців системою професійно-технічної та вищої освіти; неузгодженість дій державних структур при плануванні потреби у фахівцях;
- відсутність нормативно-правового визначення термінів «освітні послуги», «освітній продукт», «продукт освіти»;
- фактична відсутність цілісної системи прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання;

- відсутність належного державного прогнозування і планування розвитку освіти;
- Відсутність практики розробки зведених, регіональних, за видами економічної діяльності балансів трудових ресурсів як основи для розробки державної політики у сферах освіти та зайнятості населення;
- Неузгодженість класифікації видів економічної діяльності (КВЕД) з переліками, за якими здійснюється підготовка фахівців, що робить практично неможливим використання статистичної інформації щодо зайнятості населення, яка формується за КВЕД, плануванні обсягів підготовки фахівців, що здійснюється у розрізі областей освіти, галузей знань, напрямів, спеціальностей;
- Статутне визначення державних і комунальних навчальних закладів професійно-технічної та вищої освіти «... бюджетними установами, що повністю утримуються за рахунок .. державного бюджету ... Бюджетні установи є неприбутковими» (Бюджетний кодекс України, ст. 2. п. 12), що не відповідає реаліям, суттєво обмежує їх автономність у використанні фінансових коштів, ставить у нерівні умови з недержавними навчальними закладами;

- відсутність бухгалтерського обліку у державних і комунальних навчальних закладах, як бюджетних установах, щодо витрат на підготовку кваліфікованих кадрів у розрізі освітньо-кваліфікаційних рівнів, областей освіти, галузей знань, напрямів, спеціальностей, форм навчання, джерел фінансування, що практично унеможливлює визначення собівартості підготовки і належне обґрунтування вартості та прогнозування потреби відповідних фінансових ресурсів;

- відсутність у державних стандартах освітніх послуг чітко визначених кількісних параметрів (переліки обов'язкових навчальних дисциплін з визначенням загального часу вивчення та у розрізі видів навчальних занять « аудиторні, самостійні), мінімальна кількість груп за відповідною спеціальністю, оптимальна наповнюваність групових навчальних занять (лекцій, семінарів, практикумів тощо) , оптимальне використання науко-педагогічних та педагогічних працівників у розрізі посад за видами навчальних занять, перелік мінімального навчально-методичного, матеріально-технічного та інших видів забезпечення навчального процесу тощо), що безальтернативно може дати змогу визначати належно обґрунтовану мінімальну вартість підготовки кваліфікованих кадрів;

Цілі державного замовлення на освітні послуги

- забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей;
- збільшення освітнього та наукового потенціалів;
- задоволення державних потреб економіки і суспільства у кваліфікованих кадрах;

Напрями державного замовлення на освітні послуги

- підготовка кваліфікованих робітників;
- підготовка фахівців з вищою освітою;
- підготовка науково-педагогічних та наукових кадрів;
- підвищення кваліфікації кадрів;
- перепідготовка кадрів;

Критерії для формування і розміщення державного замовлення на освітні послуги

- рівень забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей;
- збільшення освітнього і наукового потенціалів;
- рівень задоволення державних потреб економіки і суспільства;
- вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за бюджетні кошти, як одного із основних чинників, що враховується при розміщенні державного замовлення;
- здатність виконавця державного замовлення забезпечити якісну підготовку кваліфікованих кадрів як одного із основних чинників, що враховується при розміщенні державного замовлення;

Показники державного замовлення на освітні послуги

Основні

- Випуск кваліфікованих робітників, фахівців, аспірантів, докторантів, слухачів, підготовлених за кошти Державного бюджету за державним замовленням, осіб;
- Вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівців, аспіранта, докторанта, слухача за кошти Державного бюджету за державним замовленням, за основною ціною або ціною виробника, тис. грн.;

Розрахункові

- Прийом учнів, студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, навчання яких буде здійснюватись за кошти Державного бюджету за державним замовленням, осіб;
- Відсів учнів, студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчались за кошти Державного бюджету за державним замовленням, осіб;
- Випуск (перехід на наступний рік (курс) навчання) студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчались за кошти Державного бюджету за державним замовленням, осіб;
- Кількість студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчаються за кошти Державного бюджету за державним замовленням на початок календарного року, осіб;

- Кількість студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчаються за кошти Державного бюджету за державним замовленням на кінець календарного року, осіб;
- Середньорічна кількість студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчаються за кошти Державного бюджету за державним замовленням, осіб;
- Середньорічна приведена кількість студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчаються за кошти Державного бюджету за державним замовленням, осіб;
- Орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта. (Середньорічна вартість навчання одного учня, студента, аспіранта, докторанта, слухача за кошти Державного бюджету за державним замовленням у календарному році, тис. грн.)

Орієнтуючі (цільові):

- Питома вага середньорічної кількості студентів, аспірантів, докторантів, слухачів, які навчаються за кошти Державного бюджету за державним замовленням, у загальній середньорічній кількості, % ;
- Середня тривалість навчання (середня кількість років навчання особами у віці 25 років і більше на протязі життя), років;
- Очікувана тривалість навчання (кількість років, які, як очікується, може навчатись дитина, яка досягнула офіційно устанавленого віку вступу до школи, якщо на протязі її життя збережуться основні тенденції зміни показників охоплення освітою;
- Середні показники насиченості фахівцями з вищою освітою країн Європейського Союзу (кількість лікарів та середнього медичного персоналу на 10 тис. населення, кількість учнів на 1 учителя, кількість студентів на 1 викладача тощо, питома вага у загальній кількості зайнятих за видами економічної діяльності, %.);
- Середні показники кількості аспірантів, докторантів країн Європейського Союзу, які навчаються за рахунок усіх джерел фінансування на 10 тис. населення;
- Середні показники підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів країн Європейського Союзу;

- Середні показники рівня зайнятості населення за видами економічної діяльності країн Європейського Союзу;
- Середні показники рівня безробіття за причиною непрацевлаштування після закінчення ПТНЗ і ВНЗ країн Європейського Союзу;
- Значення індексу інфляції (середньорічна вартість навчання одного учня, студента, аспіранта, докторанта, слухача, які навчаються за кошти Державного бюджету за державним замовленням, повинна зростати не менше зміни індексу інфляції);

Державні замовники, виконавці державного замовлення

Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку ...», ст. 1. п. 1.

...

2) державний замовник - міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, Національна академія наук України, галузеві національні академії наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інший визначений Кабінетом Міністрів України державний орган - головний розпорядник бюджетних коштів;

3) виконавець державного замовлення - вищий, професійно-технічний навчальний заклад, заклад післядипломної освіти, наукова установа державної та комунальної форми власності, які пройшли конкурсний відбір та з якими укладено державний контракт на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за державним замовленням.

Пропонується:

- державний замовник – міністерство, інший ЦОВВ, який відповідає за реалізацію державної політики у тій чи іншій галузі економіки, сфері суспільного життя, виду економічної діяльності, Національна академія наук України, галузеві національні академії наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інший визначений кабінетом Міністрів України державний орган – головний розпорядок державних коштів.

- виконавець державного замовлення – вищий, професійно-технічний навчальний заклад, заклад післядипломної освіти, наукова установа незалежно від форми власності, які пройшли конкурсний відбір та з якими укладено державний контракт на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за державним замовленням.