

Г. В. Дмитренко,  
д. держ. упр., заступник віце-президента,  
Національна академія державного управління при Президентіві України

## ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ПІДГОТОВКУ КАДРІВ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

*Стаття присвячена актуальним проблемам реформування в системі державного замовлення на підготовку кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів. Сама система формування державного замовлення зумовлює значне перевищення кількості випущених фахівців над реальними потребами економіки, що призводить до непрацевлаштування їх за фахом, а отже, неефективних бюджетних витрат.*

*This article is devoted to actual problems of reforming in state order system for training of staff by higher education institutions of III and IV levels. The system of state order formation causes to significant overrun in amount of graduated specialists compared to real needs of the economy. This is leading to employment of this staff not on their specialty, and therefore to inefficient budget expenditure.*

*Ключові слова: освіта, бюджетне фінансування, фінансове забезпечення, вартість послуг, ефективність.*  
*Key words: education, budget financing, financial support, the cost of services, efficiency.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Вища освіта є основою людського розвитку та прогресу суспільства. Вона забезпечує індивідуальний розвиток особистості, майбутніх фахівців, формує інтелектуальний, духовний та виробничий потенціал держави, виступає стратегічним ресурсом соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, є джерелом покращення добробуту людей, забезпечує національні інтереси та зміцнює авторитет і конкурентоспроможність держави на міжнародній арені.

Враховуючи необхідність установа безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання та з огляду на те, що основним критерієм формування державного замовлення на підготовку фахівців є задоволення потреб усіх сфер суспільного життя України фахівцями, ефективність витрат можна оцінювати за станом працевлаштування випускників, що навчалися за кошти державного бюджету.

Відсоток працевлаштованих випускників денної форми навчання в загальному обсязі випуску досягав: за 2008 рік — 70 %, 2009 рік та 2010 рік — на 90 %. Це значно менше від рівня фінансового забезпечення (99,8 %).

Серед факторів, які не дозволили виконати цей показник на рівні фінансового забезпечення, основним є те, що найбільший за обсягами асигнувань та підготовки фахівців головний розпорядник — Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (далі — МОН) — не планував працевлаштувати усіх своїх випускників, а лише 80 %. Як наслідок, за 3 роки МОН не було працевлаштовано 46 тисяч підготовлених за державним замовленням спеціалістів та магістрів; не влаштовано на роботу і 3 тисячі випускників вищих навчальних закладів (далі — ВНЗ) системи Міністерства аграрної політики.

На підготовку цих фахівців лише за останній рік навчання з державного бюджету неефективно використано розрахунково 650 млн грн., а за всі роки навчання — щонайменше 2,6 млрд грн.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань, наскільки чинна система формування державного замовлення зумовлює значне перевищення кількості випущених фахівців над реальними потребами економіки, що призводить до непрацевлаштування їх за фахом та неефективних витрат. Однак у вітчизняній науковій літературі, на наш погляд, ця проблема ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завдання статті — надати оцінку ефективності використання державних ресурсів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм з підготовки кадрів вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації МОН, Мінагрополітики, визначити причини, які негативно впливають на ефективність їх використання, розробити пропозиції щодо поліпшення системи управління державними ресурсами.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Освіта — основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [1].

Система освіти є одним із найважливіших соціальних інститутів у будь-якому суспільстві. Її становище, ефективність функціонування, значимість у суспільстві виступають показниками рівня розвитку суспільства та держави.

Отже, вища школа має бути зорієнтована на задоволення освітніх потреб особистості, відновлення національних освітніх традицій і примноження досвіду, відтворення інтелектуального духовного потенціалу нації, вихід вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, становлення державності та демократії в суспільстві, забезпечення ринку праці висококваліфікованими фахівцями.

Умови для отримання вищої освіти та підготовки фахівців для потреб України забезпечують вищі навчальні заклади (далі — ВНЗ).

На початок 2011 року мережа ВНЗ III—IV рівнів акредитації налічувала 350 закладів, з яких 242 — державної та комунальної форм власності. Національний статус мають 37 університетів та академій. Мережа забезпечує навчання понад 2,2 млн студентів.

Серед головних завдань ВНЗ — забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою, а також вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці і сприяння працевлаштуванню випускників.

Ураховуючи, що послуги з підготовки фахівців ВНЗ дозволяють розв'язувати найважливіші соціально-економічні проблеми, вони належать до пріоритетних державних потреб та забезпечуються коштами державного бюджету.

Сьогодні державні освітні заклади III і IV рівнів акредитації перебувають у підпорядкуванні 17 головних розпорядників коштів державного бюджету, що проводять видатки на підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів за 26 бюджетними програмами.

Найбільше таких ВНЗ має Міністерство освіти і науки України (далі — МОН) — 124 (51% усіх державних та комунальних ВНЗ). Решта ВНЗ знаходяться у системах інших центральних органів виконавчої влади: Міністерства аграрної політики України (далі — Мінагрополітики) — 20 (8%), Міністерства охорони здоров'я України (далі — МОЗ) — 16 (6,6%), Міністерства внутрішніх справ України (далі — МВС) — 13 (5,3%).

Недосконалий механізм працевлаштування випускників, що навчалися за державним замовленням, зумовлює перенасичення ринку праці та неефективне витрачання коштів державного бюджету на підготовку непотрібних фахівців.

Попри те, що молодь має досить істотні переваги перед іншими віковими групами працездатного населення (триваліший період працездатності, кращі показники фізичного здоров'я та витривалості, високий загальноосвітній рівень), більшість дипломованих фахівців має значні труднощі з одержанням першого робочого місця.

Результати проведеного аналізу вказують на недостатнє урегулювання в нормативно-правовому полі проблеми з працевлаштування фахівців, підготовлених за державні кошти.

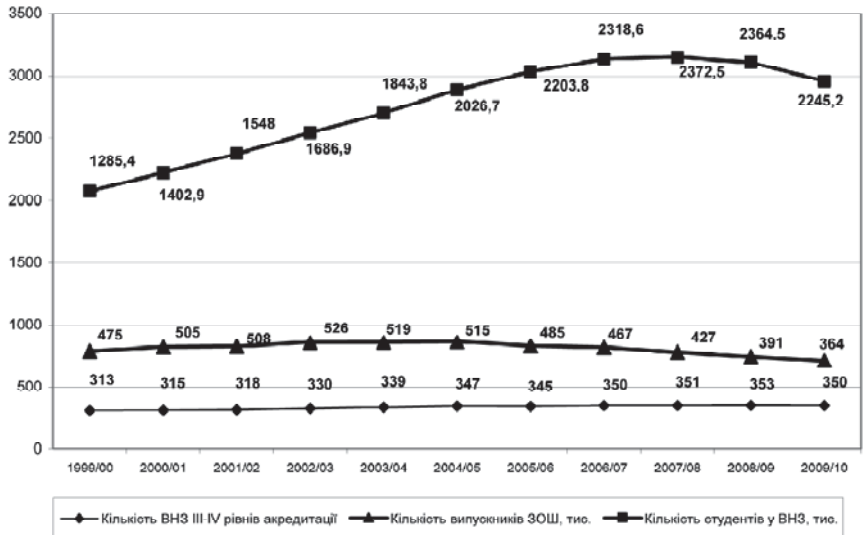


Рис. 1. Кількість вітчизняних ВНЗ та їх потужність за 1990—2010 роки

Зокрема, Законом України "Про освіту" визначено, що випускники ВНЗ, які здобули освіту за кошти державного або місцевого бюджетів, направляються на роботу і зобов'язані відпрацювати за направленням і в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

За прийнятим відповідно до Закону України "Про освіту" Порядком працевлаштування випускників ВНЗ, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням (далі — Порядок № 992), державні замовники за рік до закінчення навчання мали подавати виконавцям держзамовлення перелік місць працевлаштування та умов, які вони зобов'язуються створити випускнику (забезпеченість житлом, розмір заробітної плати, інші соціальні гарантії) [2].

Однак через невизначеність відповідальності замовників за неподання інформації про потребу у фахівцях державні замовники не повною мірою забезпечують підпорядкованим ВНЗ переліками місць працевлаштування, а ті — направленнями на роботу своїх випускників.

Зокрема, у системі Міносвіти питома вага випускників, що отримали направлення на роботу після завершення повного циклу навчання у загальному обсязі випуску спеціалістів та магістрів становила 80%, а отже, 40 тисяч випускників 2008—2010 років направлень на роботу від ВНЗ не отримали [3].

Наприклад, у Вінницькому торговельно-економічному інституті КНТЕУ із 520 випускників 2008—2010 років направлення на роботу отримали лише 70 осіб (13,5%), які навчалися за направленнями Пенсійного фонду України [4].

Так само не видавалися направлення на роботу жодному з випускників Київського державного інституту

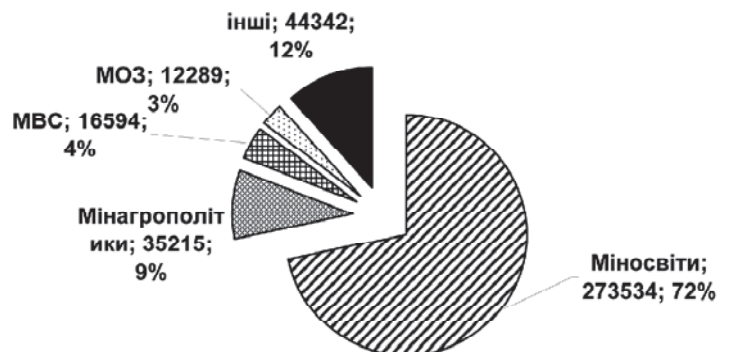


Рис. 2. Обсяги державного замовлення з випуску спеціалістів і магістрів у розрізі головних розпорядників у 2008—2010 роках (осіб, %)

декоративно-прикладного мистецтва імені М.Бойчука, які навчалися за державними замовленням: у 2008 році — 63 особи; у 2009 році — 81; у 2010 році — 87 осіб. На їх підготовку тільки за останній рік навчання із загального фонду державного бюджету було використано 3,4 млн грн., а за весь час навчання — 13,6 млн грн. [5].

Керівники ВНЗ після зарахування осіб на навчання за державним замовленням повинні укласти з ними угоду про підготовку фахівців з вищою освітою. Відповідно до цієї угоди ВНЗ зобов'язані забезпечити випускника після закінчення навчання та одержання відповідної кваліфікації місцем працевлаштування у державному секторі народного господарства, де він повинен відпрацювати не менше 3 років. Спори, що виникають у разі порушення угоди, розглядаються в судовому порядку [2].

Однак, типова угода про підготовку фахівців з вищою освітою (додаток № 1 до Порядку працевлаштування) навіть не передбачає відомостей про підприємство чи організацію, де буде працевлаштований випускник, на якій посаді та інші умови.

До речі, не запроваджено державної звітності щодо укладання таких угод та їх виконання, а також стосовно працевлаштування фахівців у державному секторі. Це не дозволяє проаналізувати стан працевлаштування та закріплення на робочих місцях підготовлених коштом держави фахівців, а отже, ефективність бюджетних витрат.

До того ж нечіткість окремих норм цього Порядку не сприяє реалізації права на роботу за фахом випускникам ВНЗ. Так, визначено, що "випускники ВНЗ працевлаштовуються на місця, доведені до ВНЗ виконавцями державного замовлення", тобто ВНЗ як виконавці держзамовлення робочі місця мають доводити самі собі.

Водночас відповідно до Закону України "Про вищу освіту" основним завданням, що стоїть перед ВНЗ, є здійснення освітньої діяльності, яка забезпечує підготовку фахівців.

За його нормами, випускники ВНЗ, які навчаються за державним замовленням і одержують кваліфікацію фахівця з вищою освітою певного освітньо-кваліфікаційного рівня, працевлаштовуються на підставі направлення на роботу відповідно до угоди, укладеної між замовником, керівником ВНЗ та випускником. Однак механізму реалізації зазначеної норми законодавчо не визначено.

Разом з тим, зазначений закон не містить норм щодо:

- обов'язковості трирічного відпрацювання за направленням у державному секторі;
- відшкодування у встановленому порядку до державного бюджету вартості навчання у разі не відпрацювання за направленням;
- обов'язкового гарантування навчальним закладом працевлаштування випускникам-бюджетникам;
- пред'явлення матеріальних претензій до випускника, що навчався за державним замовленням.

При цьому Порядком № 992 визначено, що у разі неприбуття молодого фахівця за направленням або відмови без поважної причини приступити до роботи за призначенням, звільнення за власним бажанням протягом трьох років випускник зобов'язаний відшкодувати у встановленому порядку до державного бюджету вартість навчання та компенсувати замовнику всі витрати.

Зазначеною постановою було доручено Міністерству фінансів разом з Міносвіти, Мінекономіки, Міністерством юстиції та Національним банком розробити і затвердити Порядок визначення та відшкодування випускниками вартості навчання у разі порушення ними умов угоди про працевлаштування.

Однак, до цього часу такого Порядку не існує, а отже, не визначено, як випускник ВНЗ має відшкодувати державі витрати за навчання в разі не відпрацювання за місцем направлення.

Варто зазначити, що у 2008 році Міністерство юстиції надавало роз'яснення, що при вивченні цього питання

центральними органами виконавчої влади було прийнято рішення, що вказаний Порядок не може бути розроблений у зв'язку з тим, що він суперечить Конституції України. Зокрема: частині першій статті 43 Конституції України, якою встановлено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; частині четвертій статті 53 Конституції України, якою встановлено, що громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі [6].

Фахівці МОН вважають, що відповідно до законодавства ВНЗ не зобов'язані забезпечувати випускників робочими місцями, а тільки сприяють їх працевлаштуванню, адже відповідно до Закону України "Про вищу освіту" основним завданням ВНЗ є здійснення освітньої діяльності, яка забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів. Закон не містить умов про обов'язковість трирічного відпрацювання або відшкодування у встановленому порядку до державного бюджету вартості навчання.

На їх переконання, обов'язковість відпрацювання або відшкодування вартості навчання випускником вищого навчального закладу порушує конституційне право громадян на працю, що вільно ним обирається або на яку він вільно погоджується (стаття 43 Конституції України) та право на безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах (стаття 53 Конституції України).

Крім того, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 04.03.2004 року безоплатність вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах необхідно розуміти як можливість здобуття освіти у цих закладах без оплати, тобто без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги.

Таким чином, будь-які матеріальні претензії до випускника вищого навчального закладу, підготовка якого здійснювалась за державним замовленням, є неправомірними, тому що відсутні законні підстави, які зобов'язали б його відшкодувати до державного бюджету вартість навчання.

На їх думку, враховуючи принципи верховенства права та ієрархію нормативно-правових актів, відповідно до якої Конституція та закони України мають вищу юридичну силу, головні розпорядники та вищі навчальні заклади не мають законодавчих підстав впливу на випускників вищих навчальних закладів щодо обов'язкового відпрацювання у державному секторі економіки або відшкодування у випадку відмови від такого відпрацювання.

До того ж Конвенція Міжнародної організації праці № 29 "Про примусову чи обов'язкову працю", що набула чинності для України 10 серпня 1956 року зобов'язує держави не допускати примусової праці. Згідно зі статтею 1 Міжнародної Конвенції "Про скасування примусової праці" № 105, що ратифікована Законом України від 05.10.2000 № 2021-ІІІ, держава зобов'язується скасувати обов'язкову працю і не вдаватися до будь-якої її форми як метод мобілізації і використання робочої сили для потреб економічного розвитку.

Таким чином, вищі навчальні заклади, визначивши, відповідно до законодавства, метою своєї діяльності надання освіти, не мали законодавчих повноважень і законодавчо встановлених механізмів забезпечення затребуваності підготовлених спеціалістів робочими місцями.

При цьому головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики у сфері державного замовлення — Міністерством економічного розвитку і торгівлі, не забезпечується формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою з врахуванням, з одного боку, задоволення потреб економіки у відповідних фахівцях, а з іншого — ситуації на



ринку праці.

Разом з тим, вони визнають відсутність взаємодії між Державною службою зайнятості та іншими відомствами, установами, навчальними закладами, що беруть участь у формуванні та виконанні державного замовлення на підготовку фахівців.

Недостатня законодавча регламентація процедур працевлаштування та невизначеність відповідальності за непрацевлаштування призводить до того, що ВНЗ та державні замовники не здійснюють подальшого моніторингу стану додержання трирічного терміну відпрацювання за направленнями.

Зокрема, за даними звітів медичних ВНЗ за 2008—2010 роки щодо розподілу випускників ВНЗ III—IV рівнів акредитації системи МОЗ, які навчалися за держзамовленням, були працевлаштовані усі 12550 випускників (у 2008 році — 4069 осіб; у 2009 році — 4322 особи; у 2010 році — 4159 осіб) [7].

При цьому, в аграрних ВНЗ III—IV рівнів акредитації середньорічна кількість студентів денної форми навчання, що навчаються за державним замовленням, становить близько 54 тисяч осіб, а щорічний прийом та випуск — близько 10 тисяч осіб. Отже, за умов дотримання законодавчої норми щодо відпрацювання у державному секторі на одне таке підприємство щорічно має поступати на роботу та працювати не менше 3-х років по 28 фахівців, що не є реальним.

Як свідчать звітні дані Мінагрополітики, ВНЗ його системи забезпечували направленнями 90—94 % випускників. Проте понад три чверті цих направлень були видані для забезпечення фахівцями недержавного сектора економіки [8].

Тобто, не маючи змоги влаштувати випускників, які навчалися за державним замовленням, на підприємства державного сектора економіки, ВНЗ Мінагрополітики працевлаштовували випускників на приватних підприємствах.

До того ж несприятлива ситуація для реалізації можливостей випускників навчальних закладів склалася на ринку праці, коли потреба у робочих місцях перевищувала пропозицію у 5—10 разів.

Зокрема, аналіз статистичної звітності за ф. 2 — ПН (працевлаштування) за 2008, 2009 та 2010 роки, яку збирає Державна служба зайнятості (далі — ДЦЗ), вказує на значне перевищення чисельності зареєстрованих громадян, які мали статус безробітного та перебували на обліку в центрах зайнятості, над кількістю вакансій посад, про які повідомили роботодавці.

Так, на кінець 2008 року кількість вакансій в розрізі професій (посад) становила 91,1 тис. од., тоді як кількість осіб, що шукали роботу та були зареєстровані в службі зайнятості досягла 876,2 тис. осіб, що більше майже у 10 разів. На кінець 2009 року кількість вакансій в розрізі професій (посад) становила 65,8 тис. одиниць, а кількість незайнятих громадян — 542,8 тис. чоловік, що більше у 8 разів. Станом на 1 липня 2010 року кількість вакансій складала 79,7 тис. одиниць, тоді як шукали роботу 411,2 тис. чоловік (у 5 разів більше), а дефіцит робочих місць досягнув 331,5 тис. одиниць.

Зокрема, на обліку у службі зайнятості на кінець 2008 року перебувало 25,4 тис. бухгалтерів, для яких було зареєстровано лише 1,4 тис. вакансій; тобто, у 18 разів менше за потребу; для 11,3 тис. економістів були актуальними 0,3 тис. вакансій, тобто у 38 разів менше потреби.

На кінець 2009 року загострилась ситуація щодо невідповідностей між попитом на посади бухгалтерів та їх пропозицією: на 0,7 тис. вакансій претендувало 20,1 тис. осіб, тобто у 28 разів більше. На середину 2010 року на 0,9 тис. вакансій бухгалтерів претендувало 15,8 тис. осіб, а на 0,8 тис. вакансій економістів було зареєстровано 6,3 тис. осіб відповідної кваліфікації.

У загальній чисельності безробітних питома вага випускників ВНЗ невинно зростала: з 4 % у 2008 році (37,4 тис. осіб) до 11 % у 2010 році. При цьому не сформовано надійної інформаційної бази у Державному

центрі зайнятості, який не веде облік та не має даних щодо кількості безробітних, які навчалися у ВНЗ за кошти держбюджету [9].

Варто відмітити, що випускники ВНЗ не мають належного досвіду роботи, а тому не можуть на рівних умовах конкурувати із досвідченими спеціалістами при прийомі на роботу чи проходженні конкурсу.

За результатами анкетування керівників 892 підприємств, які приймали на роботу випускників ВНЗ, 600 (67 %), з них оцінили їх фаховий рівень як "середній" або "нижче середнього". Основною причиною такої оцінки визначено те, що їх знання мають теоретичний характер, у них відсутні інноваційні ідеї та відсутнє бажання навчатись та підвищувати професійний рівень [10].

Певні спроби щодо покращення ситуації з працевлаштуванням випускників було здійснено державою.

Так, Законом України "Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю" (далі — Закон № 2150) передбачено забезпечення молоді першим робочим місцем з наданням ДЦЗ дотації роботодавцю.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, чинне нормативно-правове поле недостатньо регламентує проблеми з працевлаштуванням фахівців, підготовлених за державні кошти: не визначено механізму реалізації законодавчої норми щодо працевлаштування на підставі направлення на роботу відповідно до угоди, укладеної між замовником, керівником ВНЗ та випускником; не прийнято Порядку визначення та відшкодування випускниками вартості навчання у разі порушення ними умов угоди про працевлаштування; не регламентовано та не здійснюється подальший контроль за працевлаштуванням випускників.

Обсяги державного замовлення не узгоджуються з поглибленням процесів реформування власності, наслідком яких стало суттєве скорочення державного сектора економіки. Тому і не змогли направляти випускників, які навчалися за державним замовленням, на підприємства державного сектора економіки.

Проблеми з працевлаштуванням випускників навчальних закладів посилювала і несприятлива ситуація на ринку праці, коли потреба у робочих місцях перевищувала пропозицію у 5—10 разів.

### Література:

1. Закон України від 23.05.1991 року № 1060-XII "Про освіту".
  2. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.1996 року № 992 "Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням".
  3. Звіт вищого навчального закладу на початок навчального року (III і IV рівнів) в системі Міністерства освіти і науки за формою 2—3 нк за 2008—2010 роки
  4. Матеріали участі в аудиті регіональних Контрольно-ревізійних управлінь.
  5. Інформаційні матеріали Міністерства освіти і науки.
  6. Лист Міністерства юстиції від 23.06.2008 № 4875-0-33-08-21.
  7. Річні звіти про виконання паспортів досліджуваних бюджетних програм за 2008, 2009 та 2010 роки.
  8. Довідка про збір інформації в Міністерстві аграрної політики від 31.01.2011 № 17-21/1.
  9. Довідка про збір інформації в Державному центрі зайнятості від 27.12.2010 № 17-21/18.
  10. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту ефективності використання бюджетних коштів на підготовку кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації за 2008—2010 роки.
- Стаття надійшла до редакції 05.07.2011 р.