

Савченко В.А.,
д-р екон. наук, проф.,
кафедра управління персоналом та економіки праці,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ І РОБІТНИКІВ

Стаття присвячена методологічним та методичним аспектам формування державного замовлення на підготовку кадрів. Обґрунтовано особливості розробки державного замовлення на підготовку робітників і фахівців на короткостроковий та середньостроковий період.

Статья посвящена методологическим и методическим аспектам формирования государственного заказа на подготовку кадров. Обоснованы особенности разработки государственного заказа на подготовку рабочих и специалистов на краткосрочный среднесрочный период.

The article is devoted to methodological and methodical aspects of forming a state order on staff training. It is justified peculiarities of development of the state order for training of workers and specialists in the short and medium period.

Ключові слова. Механізм, формування, державне замовлення, підготовка, студенти, фахівці, робітники, навчальні заклади, прогноз.

Ключевые слова. Механизм, формирование, государственный заказ, подготовка, студенты, специалисты, рабочие, учебные заведения, прогноз.

Keywords. Mechanism, formation, state order, training, students, specialists, workers, educational institutions, forecast.

Вступ. Удосконалення механізму державного регулювання процесів підготовки кваліфікованих робітників і фахівців з вищою освітою має бути спрямовано на пом'якшення негативних наслідків нестабільного розвитку економіки і створення умов для економічного зростання. Це обумовлює актуальність даної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом розкриттю сутності та значенню механізму формування державного замовлення на підготовку кадрів, розробці нормативно-правової бази у зазначеній сфері приділяється пильна увага. Обґрунтуванню конкретних рекомендацій стосовно їх розробки присвячені роботи О.М. Кузнецової, Ю.М. Маршавіна, Т.П. Петрової та ін. Однак багато суттєвих питань щодо формування державного замовлення, особливо на фахівців з вищою освітою, залишаються нерозв'язаними.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування сутності та значення державного замовлення на підготовку кадрів, обґрунтування методологічних і методичних підходів щодо підвищення його ефективності, збалансування ринку праці та ринку освітніх послуг.

Результати дослідження. Механізм державного замовлення на підготовку кадрів, з одного боку, повинен надати можливість повніше використати світові надбання науково-технічного прогресу в національній економіці, а з іншого — регулювати обсяги підготовки кадрів відповідно до попиту ринку праці й освітніх послуг. Вагомим ланцюгом цього механізму є формування і розміщення державного замовлення (ДЗ), зокрема, на підготовку фахівців з вищою освітою.

Його кількісні параметри визначаються цільовими настановами держави. До 2005 р. у державних ВНЗ відбувалося скорочення обсягів приймання студентів за рахунок державних коштів і збільшення обсягів приймання студентів за рахунок платних форм навчання. Після 2005 р. спочатку відбулася стабілізація, а згодом й зростання питомої ваги приймання студентів за рахунок державних коштів до загальної кількості приймання студентів до ВНЗ. Цьому сприяли зміни до Закону України «Про вищу освіту», якими було визначено, що у вищих навчальних закладах державної та комунальної форм власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за ДЗ, має становити не менше 51 % загальної кількості студентів, зарахованих на навчання на перший курс [1, с. 10—11].

ДЗ є основною формою державного регулювання соціально-економічних відносин між державою, навчальними закладами та організаціями, громадянами, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх потреб, інтересів і здібностей.

На обсяги ДЗ впливають такі фактори:

- темпи розвитку економіки на кожному конкретному етапі, що зумовлюють обсяги поточної, середньострокової та перспективної потреби в кадрах;
- стратегічні цілі та завдання країни, орієнтація органів виконавчої влади на підготовку працівників відповідного профілю;
- накопичення технічних, наукових та інтелектуальних знань з метою виведення країни на передові рубежі світового розвитку;
- доступність навчання для обдарованої молоді через систему державної підтримки, що сприяє забезпеченню країни висококваліфікованим персоналом;
- цільова підтримка окремих верств населення у здобутті освіти, які потребують соціального захисту;
- досягнення збалансованості між підготовкою і потребою в персоналі відповідно до попиту на ринку праці.

У 2012 р. був прийнятий Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» [2, с. 9]. Формування ДЗ на підготовку кадрів конкретизується постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» [3, с. 12—13].

Цей Порядок визначає механізм взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, наукових установ у процесі формування ДЗ на підготовку кадрів. Державне замовлення формується Мінекономрозвитку за поданням Міністерства освіти і науки України та інших державних замовників з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків державного бюджету на зазначені цілі.

Критеріями формування ДЗ є:

- задоволення потреб усіх сфер суспільного життя у кадрах з урахуванням середньострокового прогнозу (питома вага осіб з відповідною освітою в структурі працездатного населення);
- підвищення освітнього потенціалу населення;
- вартість послуг з підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, підвищення кваліфікації та перепідготовки однієї особи за бюджетні кошти (орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем і формою навчання).

Середньостроковий прогноз складається Мінекономрозвитку на підставі даних, наданих Держстатом України, з урахуванням пропозицій інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, Національної академії наук, галузевих національних академій наук, інших бюджетних установ, Спільного представницького органу всеукраїнських профспілок і профспілкових об'єднань, Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні.

Для складення середньострокового прогнозу та уточнення його показників щороку до 15 вересня Мінекономрозвитку подаються:

1) Мінсоцполітики України з урахуванням інформації та показників, наданих Державною службою зайнятості, — прогнозні показники розвитку ринку праці на плановий рік, рік, що настає за плановим роком, та наступні два бюджетні періоди, звітні дані за попередній рік і на останню звітну дату поточного року, в тому числі у розрізі регіонів, щодо:

- попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, у тому числі за видами економічної діяльності та професіями;
- чисельності зареєстрованих безробітних за видами економічної діяльності та професіями;
- кількості випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів, що звернулися до Державної служби зайнятості за сприянням у працевлаштуванні, зокрема ті, що навчалися за державним замовленням;
- кількості осіб, які працюють на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, виданого роботодавцеві, та осіб, які працевлаштовані закордоном за сприяння суб'єктів господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні закордоном;

2) Держстатом України — звітні дані за попередні чотири роки та за поточний рік щодо обсягів та індексів ВВП, структури валової доданої вартості, дефлятора валової доданої вартості за видами економічної діяльності, обсягу капітальних інвестицій і вартості основних засобів, ступеня зносу основних засобів, рентабельності операційної діяльності, показників впровадження інновацій, витрат на інноваційну діяльність, чистого експорту, чисельності осіб, зайнятих в економіці за видами економічної діяльності та професіями, рівня економічної активності за віковими групами, показників руху робочої сили, показників народжуваності, смертності;

3) Пенсійним фондом України — звітні дані за попередній рік, прогнозні показники на плановий рік, рік, що настає за плановим роком, і наступні два бюджетні періоди, у тому числі у розрізі регіонів, щодо:

— кількості працюючих пенсіонерів;

— кількості працюючих осіб передпенсійного віку (за два роки);

4) центральними органами виконавчої влади, Національною академією наук, галузевими національними академіями наук та іншими бюджетними установами — прогнозні показники на плановий рік, рік, що настає за плановим роком, і наступні два бюджетні періоди щодо потреби відповідної галузі у фахівцях, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрах за видами економічної діяльності та професіями;

5) Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями — прогнозні показники на плановий рік, рік, що настає за плановим роком, і наступні два бюджетні періоди щодо обсягів ДЗ за видами економічної діяльності та професіями потреби у фахівцях та робітничих кадрах для виконання програм соціально-економічного розвитку регіону, розвитку регіонального ринку праці, демографічної ситуації, статистичних спостережень, аналітичної інформації місцевих органів праці та зайнятості населення про попит та пропонування професій і кваліфікацій, а також їх пріоритетність;

6) Спільним представницьким органом всеукраїнських профспілок і профспілкових об'єднань, Спільним представницьким органом сторони роботодавців на національному рівні — прогнозні показники щодо потреб економіки у фахівцях і робітничих кадрах за видами економічної діяльності та професіями, у тому числі у розрізі регіонів.

Середньостроковий прогноз формується відповідно до методики, що затверджується Мінекономрозвитку України. Сформований ним середньостроковий прогноз на рік, що настає за плановим роком, і наступні два бюджетні періоди доводиться щороку державним замовникам.

Державні замовники подають щороку до 1 грудня Мінекономрозвитку України пропозиції щодо проекту ДЗ на рік, що настає за плановим роком, і наступні два бюджетні періоди у натуральному та вартісному виразі з урахуванням критеріїв формування ДЗ, середньострокового прогнозу, а також відповідні обґрунтування. Мінекономрозвитку визначає зведені проектні обсяги ДЗ, подає їх Мінфіну України для включення до проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Державні замовники протягом десяти робочих днів після набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік подають Мінекономрозвитку України пропозиції щодо проекту ДЗ на плановий рік з визначенням показників середньорічної чисельності осіб, орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, а також обсягів видатків, передбачених державним бюджетом на зазначені цілі, і відповідні обґрунтування.

Мінекономрозвитку України готує проект ДЗ на плановий рік разом з прогнозними загальними обсягами натуральних показників ДЗ на два бюджетні періоди, що настають за плановим роком, з урахуванням критеріїв формування ДЗ, середньострокового прогнозу та наданих державними замовниками пропозицій. За його поданням Мінфін України опрацьовує проект ДЗ на плановий рік разом з прогнозними загальними обсягами натуральних показників державного замовлення на два бюджетні періоди, що настають за плановим роком.

Мінекономрозвитку подає у тримісячний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік Кабінетові Міністрів України проект рішення про затвердження ДЗ. У проекті визначаються перелік державних замовників, обсяги фінансування ДЗ, прийому та випуску фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями та науковими ступенями, прийому та випуску робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на

плановий рік, прогнозні загальні обсяги натуральних показників ДЗ на два бюджетні періоди, що настають за плановим роком, за освітньо-кваліфікаційними рівнями, науковими ступенями.

Розміщення ДЗ на підготовку кадрів регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів» [4, с. 16].

Цей Порядок визначає механізм розміщення ДЗ на підготовку кадрів, підвищення їх кваліфікації та перепідготовку, що здійснюється державними замовниками на конкурсних засадах виходячи з принципів добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, об'єктивного і неупередженого оцінювання конкурсних пропозицій навчальних закладів, наукових установ державної та комунальної форми власності — учасників конкурсу, що проводить державний замовник, у сфері управління якого вони перебувають. Державними замовниками можуть бути міністерства, інші центральні місцеві органи виконавчої влади, Національна академія наук, національні галузеві академії наук.

Виконавцями ДЗ можуть бути вищі, професійно-технічні навчальні заклади, заклади післядипломної освіти, наукові установи державної та комунальної форми власності, які пройшли конкурсний відбір і з якими укладено державний контракт на підготовку кадрів, підвищення їх кваліфікації та перепідготовку за державним замовленням.

Відбір виконавців ДЗ має проводитися конкурсною комісією, яка утворюється щороку державним замовником. Оголошення конкурсу здійснюється державними замовниками у п'ятиденний строк після затвердження в установленому законодавством порядку ДЗ на підготовку кадрів, підвищення їх кваліфікації та перепідготовку на відповідний рік.

Основними критеріями відбору виконавців ДЗ є:

— наявність ліцензії на право надання освітніх послуг за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, сертифіката про акредитацію навчального закладу, сертифіката про акредитацію напряму підготовки (спеціальності), свідоцтва про атестацію, документа, що підтверджує підготовку аспірантів (ад'юнктів), докторантів за відповідною науковою спеціальністю;

— висновки експертної комісії та експертної ради при акредитаційній комісії, зокрема щодо рівня кадрового забезпечення підготовки фахівців заявлених напрямів підготовки (спеціальностей), матеріально-технічної бази, навчально-методичного та інформаційного забезпечення учасника конкурсу;

— погодження проектних показників обсягу ДЗ з регіональними державними службами зайнятості, а також з місцевими органами управління освітою (відповідно до місцезнаходження навчального закладу, наукової установи, їх відокремлених структурних підрозділів).

Державний замовник може встановлювати також інші критерії конкурсного відбору. Учасники конкурсу, конкурсні пропозиції яких відповідають вимогам, зазначеним в оголошенні про проведення конкурсу та конкурсній документації, вважаються такими, що пройшли конкурсний відбір. За результатами конкурсу державний замовник укладає з виконавцем ДЗ державний контракт, у якому зазначаються економічні і правові зобов'язання сторін і регулюються взаємовідносини замовника і виконавця.

Однак у сучасних умовах ще не забезпечений ефективний розподіл коштів для підготовки кадрів за ДЗ. Незважаючи на дію чинних законодавчих і нормативно-правових актів, має місце така ситуація, коли в ряді випадків підготовка ДЗ відбувається без відповідної координації між навчальними закладами, роботодавцями та іншими соціальними партнерами. Заявки на розміщення ДЗ здебільшого мають формальний характер.

Тому головними суб'єктами формування ДЗ на підготовку робітничих кадрів і фахівців з вищою освітою мають стати органи економіки і праці, навчальні заклади, організації роботодавців, інші заінтересовані органи виконавчої влади та соціальні партнери.

Ще й досі не розроблено механізму відстежування потреб ринку праці в окремих спеціальностях і професіях. Суттєвою вадою процесу формування ДЗ є відсутність обґрунтованої програми розвитку країни й відповідно додаткової потреби в кадрах не тільки на середньострокову, а й на довгострокову перспективу. Міністерства, відомства, організації через відсутність програмних орієнтирів стосовно розвитку виробництва змушені прогнозувати додаткову потребу в робітниках і фахівцях з вищою освітою виходячи з досягнутого рівня. Як наслідок, заявки на підготовку кадрів часто зорієнтовані на застарілі професії та спеціальності.

У формуванні ДЗ необхідно посилити роль Мінсоцполітики України, на яке значною мірою покладено відповідальність за працевлаштування випускників навчальних закладів. На теперішній час воно не має для цього достатніх повноважень. Тому в Законі України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» варто суттєво посилити роль Мінсоцполітики України у формуванні ДЗ на підготовку кадрів.

Виконання ДЗ має бути спрямоване на посилення відповідальності навчальних закладів за підготовку кадрів належного рівня якості. Забезпечення виконання ДЗ потребує вжиття заходів щодо підвищення результативності співпраці роботодавців і навчальних закладів; запровадження незалежної кваліфікаційної атестації випускників навчальних закладів; визначення на законодавчому рівні обов'язків замовників і виконавців ДЗ і випускників навчальних закладів, які навчались за кошти державного бюджету, створення системи соціального захисту випускників, які працевлаштовані за направленням державної комісії [5, с. 57].

Критерієм ефективності формування та розміщення ДЗ на підготовку кадрів має бути досягнення такого якісного стану їх підготовки, за якого щонайбільше задовольняється додаткова потреба організацій у персоналі за інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки, забезпечується економічне зростання.

Показниками економічної ефективності формування та розміщення ДЗ на підготовку кадрів мають також стати:

- рівень забезпечення середньострокової та довгострокової додаткової потреби в робітниках і фахівцях з вищою освітою;
- відсоток працевлаштування випускників за обраною професією чи спеціальністю;
- рейтинг навчального закладу;
- рівень реалізації національних, регіональних і галузевих пріоритетів розвитку економіки;
- відповідність рівня заробітної плати випускників навчальних закладів рівню їхньої кваліфікації.

Висновки. Фінансування за рахунок коштів Державного бюджету навчальних програм навчальних закладів, за якими спостерігається зростання рівня безробіття серед випускників, повинне зменшуватися, а в деяких випадках — припинятися. Доцільно розробляти не тільки середньострокові, а й довгострокові прогнози додаткової потреби у кадрах. Це дозволить ефективніше використовувати державні кошти на підготовку кадрів, у значній мірі усунути очевидну незбалансованість ринку праці та ринку освітніх послуг.

Література

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» // Урядовий кур'єр. Орієнтир. — 2003. — № 134. — С. 10—11.
2. Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» // Урядовий кур'єр. — 2013. — № 1. — С. 9.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 15 квітня 2013 р. № 306 // Урядовий кур'єр. Орієнтир. — 2013. — № 17. — С. 12—13.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення

кваліфікації та перепідготовки кадрів» від 20 травня 2013 р.
№ 363 // Урядовий кур'єр. Орієнтир. — 2013. — № 93. — С. 14.

5. *Петрова Т.П.* Ринок праці України: регулювання процесів підготовки та використання робочої сили / Ринок праці та освіта: пошук взаємодії: [Зб. наук. ст.] / Під наук. ред. І.Л. Петрової. — К.: Таксон, 2007. — 200 с.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2014 р.