

ГРОШОВО-КРЕДИТНА, ІНВЕСТИЦІЙНА ТА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА

УДК 336.1

Д. Т. Бікулов

доктор наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В ІНТЕРЕСАХ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

У статті зазначено, що фінансування системи вищої освіти в Україні має подвійну економічну основу. Конкретизовано, що перша основа полягає в тому, що особи, які закінчують школу, вступають до вишу на платній основі, тобто укладають контракт на отримання освітніх послуг; інша полягає в тому, що держава в особі розпорядника коштів – Міністерства освіти і науки України – здійснює оплату навчання певної кількості осіб на відповідних спеціальностях шляхом фінансування витрат, які університет зазнає у зв'язку з організацією навчального процесу. Наголошено, що надання вищої освіти за таким механізмом має назву "державне замовлення", хоча за змістом є розподілом коштів серед університетів і здобувачів вищої освіти. Акцентовано, що суспільні інтереси (потреби галузей промисловості, державних підприємств, органів місцевого самоврядування) не враховуються. Зроблено висновок, що державне замовлення виглядає як засіб соціальної підтримки окремих прошарків населення. Проаналізовано механізми розподілу місць державного замовлення у вищій освіті, методи підрахунків і визначення реальної потреби у спеціалістах відповідного фаху.

Ключові слова: вища освіта, державний бюджет, місцева громада, місцеве самоврядування, розподіл, метод найменших квадратів.

I. Вступ

Сучасна система вищої освіти несе в собі велику кількість елементів радянської епохи, які помножуються на нестачу ресурсів, бюрократизм, неорганізованість, некомпетентність виконавців і керівників.

Проте система вищої освіти залишається споживачем коштів державного бюджету, які спрямовують на підготовку фахівців різних спеціальностей, що більшою чи меншою мірою відповідають потребам суспільства. Треба відверто сказати, що потреба суспільства, особливо місцевих громад, у цьому сенсі є доволі умовною категорією, яка встановлюється самими здобувачами вищої освіти, що визначають відповідні пріоритети, формують собою конкурс та примушують розпорядників бюджетних коштів до відповідних дій, спрямованих на їх відносно справедливий розподіл.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний механізм розподілу місць державного замовлення вищої освіти та підходи, які можна застосовувати для його оптимізації та врахування інтересів місцевих територіальних громад.

III. Результати

Реальна освітня потреба сучасного суспільства має декілька ключових точок, які визначають:

- потреби сфери матеріального виробництва, які охоплюють промисловість, сільське господарство та систему послуг;
- потреби соціальної сфери, які включають охорону здоров'я, освіту, виховання та соціальний захист;
- потреби управлінської сфери, тобто діяльність, спрямована на організацію ефективного публічного управління та адміністрування;
- потреби підприємництва.

Інша площина суспільних потреб виражає суто культурний та дидактичний аспект. Особа, яка має вищу освіту, значно меншою мірою піддається впливу пропаганди та політичних технологій. Люди з вищою освітою спроможні до навчання протягом життя, вони сприймають нову інформацію, на відміну від осіб, які не мають вищої освіти та не бажають навчатися. В Німеччині, наприклад, випускник середньої школи робить дуже простий вибір: професійно-технічна освіта, здобувши яку він через три-чотири роки отримуватиме заробітну платню, яка повністю забезпечуватиме його родину, або уні-

верситет, де період очікування власного добробуту затягнеться на 6–10 років.

Існує стала думка про те, що в Україні готують надто багато фахівців економічного, юридичного напрямку. При цьому не вистачає кваліфікованих інженерів, біологів, учителів тощо. Причому таку думку поширюють саме ті, хто відповідальний за цей дисбаланс, – роботодавці, які максимально можливо зменшують заробітну платню інженерів (які за характером діяльності відсторонені від фінансових потоків). Економісти та юристи більшою мірою орієнтуються в реаліях сучасної економіки та самі створюють фінансові потоки, що, відповідно, забезпечує їх доходи.

Проблема підготовки фахівців технічної сфери є найбільш складною з усіх зазначених, адже на якість технічної освіти впливають і застарілість технічної бази, і люди, які володіють знаннями технологій минулого століття.

Педагогічна та соціальна освіта перебуває також у скрутному становищі. Професію вчителя вважають складною, неprestижною. Учні відчувають проблеми вчителів під час навчання в середній школі та не бажають повторити їх долю.

Суттєве підвищення заробітної платні вчителів, яке відбулося в 2016 р., дещо змінює ситуацію на краще та підвищує інтерес до професії вчителя. Наразі пріоритетними залишаються англійська мова й література, де студенти розраховують вивчити мову, разом із цим, отримати кваліфікацію вчителя та за певних життєвих обставин скористатися нею.

Потреби сфери послуг та бізнесу вирішують в освіті найбільш ефективним чином. Бізнес-освіта та економічна освіта є чітким відображенням реальної ситуації та підходів, які існують у бізнесі. З підвищенням рівня підприємницької культури зростає відповідна якість бізнес-освіти. Це пояснюють якістю практики, залученням до роботи у вишах фахівців-практиків, які можуть перекласти своє розуміння економічної структури на практичний досвід. Більшість студентів, які навчаються економіці, менеджменту та бізнесу, отримують роботу під час навчання, вони найбільш мобільні та вільні у виборі місця подальшого навчання та роботи.

Публічне управління та адміністрування є окремою сферою, яка потребує більш пильної уваги уряду. Система ускладнюється тим, що ця сфера освіти регулюється не тільки профільним міністерством, а й уповноваженим органом, тобто Національним агентством з питань державної служби та його попередниками.

Практична діяльність державних службовців і кадровий дефіцит, з яким стикається більшість органів державної влади (особливо – органів місцевого самоврядування),

свідчать про необхідність підготовки працівників з освітнього рівня бакалавра. За чинним Законом України “Про державну службу”, особи, які претендують на посади категорії “А” та “Б”, тобто посади керівників, повинні мати диплом магістра без уточнення спеціальності, а для посади виконавця категорії “В” здобувачу достатньо мати диплом бакалавра або молодшого бакалавра [1].

В результаті застосування подібного підходу на керівних і виконавчих посадах працюють люди, які недостатньо компетентні як у питаннях публічного управління, так і в питаннях, що належать до сфери компетенції органу державного управління або місцевого самоврядування. Низький рівень заробітної платні, специфічні обмеження знижують мотивацію майбутніх державних службовців.

Сфера підприємництва є найменш проблемною з погляду підготовки персоналу. Існує достатня кількість програм підготовки та підвищення кваліфікації з тим чи іншим професійним напрямом. Роботодавець-підприємець сам встановлює кваліфікаційні вимоги до працівників. Кожен з напрямів його діяльності реалізують професіонали, а їх відбір здійснюється відповідно до рівня довіри, який визначає сам роботодавець.

Вищі навчальні заклади здійснюють підготовку фахівців із різних напрямів економічної діяльності: економіки, менеджменту, що з часом обіймають функціональні посади на підприємствах. У вузі фахівець отримує базові знання та вміння навчатися, тобто правильно сприймати інформацію та використати її в майбутній професійній діяльності, навчатися справі на основі вищої освіти та підвищувати свою кваліфікацію протягом професійної кар’єри.

Формування державного замовлення відбувається за принципом розподілу в декілька етапів, причому обґрунтування певних рішень у цьому розподілі здійснюється непрозоро та суб’єктивно.

Базовим показником для державного замовлення є бюджетні асигнування за відповідним кодом. Тобто кошти, які передбачаються в Державному бюджеті, використовують для відповідного замовлення та розподіляють між різними спеціальностями та вишами.

Абітурієнти, які складають зовнішнє незалежне оцінювання, отримують відповідні бали, підсумовують їх, вираховують конкурсний бал, який є середнім арифметичним показників конкурсних предметів, атестату, що визначає право та можливість навчатися в певному місці за рахунок державних коштів. У визначений термін абітурієнти подають заяви на участь у конкурсі, обирають спеціальності та вузи в кожній заявці та встановлюють пріоритети. По закінченню термінів прийому

заяв відбувається підрахунок абітурієнтів, їх балів та відповідних пріоритетів. Встановлюється певна кількість місць за кожною спеціальністю та діапазон балів, який дає змогу отримати рекомендації на відповідні місця державного замовлення. При цьому природну перевагу отримують найбільші вузи з центральних місць, які користуються найбільшою популярністю серед абітурієнтів. Умовами прийому до вищих навчальних закладів у 2017 р. встановлюється регіональний коефіцієнт від 1,01 до 1,03, який застосовується до конкурсного балу та додає можливостей абітурієнту потрапити до регіонального вузу на місце державного замовлення. Формально такий підхід віддає незначну перевагу периферійним вишам [3].

Зазначено, що система державного замовлення, яка чинна в 2016–2017 рр., за своєю сутністю є розподілом бюджету та соціальною підтримкою окремих категорій населення у сфері вищої освіти. Вона не вирішує соціально-економічних потреб держави, а також регіонів.

В умовах прийому до вищих навчальних закладів у 2017 р. існує поняття “квота № 3”, тобто особи, які можуть навчатися за регіональним замовленням за кошти державного або місцевого бюджетів. Проте в 2017 р. ця прописана в Умовах прийому квота не діє, оскільки її поняття з’явилося в 2017 р., тобто після формування місцевих бюджетів і відповідних асигнувань.

Постає питання щодо самої процедури визначення такої потреби. Ліцензування освітніх програм і спеціальностей базується на наявності кадрового забезпечення, тобто докторів та кандидатів наук відповідного профілю. Вуз самостійно та на свій ризик оцінює можливість підготовки кадрів за тією чи іншою спеціальністю. Потреба регіону також оцінюється суб’єктивно. Це означає, що університети пропонують той продукт, який спроможні виготовляти, а не той, що дійсно потрібний територіальним громадам, суспільству загалом.

Клієнтом у разі навчання за кошти фізичних або юридичних осіб є сам студент. У разі навчання за кошти державного бюджету клієнтом є держава в особі державного замовника – Міністерства освіти та науки.

Регіональним замовником можна вважати місцеву державну адміністрацію або місцеву раду. Об’єктивна ситуація така, що не існує надійної методики визначення регіонального замовлення, тобто потреби у фахівцях відповідного профілю.

Традиційний підхід полягав у створенні не об’ґрунтованої потреби, яка формується на основі листів підприємств або організацій, які заявляють про відповідну потребу у фахівцях. При акредитації спеціальності “дружні” підприємства надавали вузам листи, в яких де-

кларувалася необхідна кількість фахівців за певною спеціальністю, які нібито потрібні в майбутній період часу. Такі листи не були гарантією працевлаштування і являли собою прояв дружніх відносин із боку підприємства.

Ця практика була скасована з 2015 р., але проблема, яка стосується встановлення реальної потреби у фахівцях з вищою освітою, залишається невирішеною. Конкретні цифри можна встановити лише в закладах освіти за наявністю вакансій, тому державне замовлення на спеціальність “середня освіта” і є фіксованим, а замовником є територіальна громада, яка здійснює працевлаштування таких осіб. Решта спеціальностей мала б формувати потребу через галузеві управління обласних державних адміністрацій, разом із центрами зайнятості. Це означає, що галузеве управління, наприклад, управління промисловості, енергетики та транспорту, здійснює моніторинг вакансій на промислових підприємствах протягом року та формує лінію тренду. Для розрахунку прогнозного обсягу на наступний період використовують метод найменших квадратів. Це означає, що тенденція, яка сформувалася протягом останніх п’яти років, має зберігатися, і кількість вакансій, яка сформувалася за останній рік моніторингу, буде актуальною через п’ять років, що відповідає терміну підготовки відповідного фахівця з урахуванням лінії тренду.

Методика прогнозу побудована на рівнянні $\tilde{y} = f(x)$, яке описує залежність між значенням факторної ознаки x і середнім значенням залежної ознаки y , тобто однофакторній регресійній моделі.

Допустимо, що між двома статистичними показниками, які сформовані на основі збору даних від підприємств x та y , існує лінійний зв’язок, який описується рівнянням регресії $\tilde{y} = b_0 + b_1 \cdot x$. Тоді фактичне значення залежного показника буде дорівнювати значенню, яке отримане за рівнянням регресії, плюс значення, яке зумовлюється дією інших факторів: $\tilde{y} = b_0 + b_1 \cdot x + e$, де e – випадкова величина ($y - \tilde{y} = e$).

Як критерій визначення невідомих параметрів прийнято вибирати мінімум суми квадратів відхилень фактичних значень залежної випадкової величини від розрахункових (обчислених за рівнянням регресії).

$$S = \sum_i e^2 = \sum_i (y - \tilde{y})^2 \rightarrow \min. \quad (1)$$

Для рівняння парної лінійної регресії $\tilde{y} = b_0 + b_1 \cdot x$ критерій (1) отримає такий вигляд:

$$S = \sum_i (y - b_1 \cdot x - b_0)^2 \rightarrow \min. \quad (2)$$

Визначивши частинні похідні та прирівнявши їх до нуля, отримуємо систему двох лінійних рівнянь з двома невідомими b_0 та b_1 , розв'язуючи яку, отримуємо [2]:

$$b_1 = \frac{n \sum_i x \cdot y - \sum_i x \sum_i y}{n \sum_i x^2 - (\sum_i x)^2}, \quad (3)$$

$$b_0 = \frac{\sum_i y \sum_i x^2 - \sum_i x \sum_i x \cdot y}{n \sum_i x^2 - (\sum_i x)^2}. \quad (4)$$

Зведена кількість фахівців має бути сформована в регіональну заявку, яку спрямовують до Міністерства освіти і науки України. Регіональна заявка погоджується в межах бюджетного процесу, та відповідна субвенція планується у обласному бюджеті. Правила прийому до вишу встановлюються критерії та порядок вступу в межах квоти № 3, яка

може дорівнювати 50 від максимального обсягу державного замовлення.

IV. Висновки

Таким способом буде вирішено низку проблем. По-перше – балансування регіонального ринку праці, по-друге – вирішення кадрових проблем у певних сферах соціально-економічного життя територіальної громади. Також використання бюджетних коштів стане більш ґрунтовним і повним у межах можливостей бюджетної системи.

Список використаної літератури

1. Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page2>.
2. Модели и методы теории логистики: учебное пособие / под ред. В. С. Лукинського. Санкт-Петербург, 2007. 448 с.
3. Наказ “Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2017 році” від 13.10.2016 р. № 1236. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1515-16>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2017.

Бикулов Д. Т. Формирование государственного заказа в высшем образовании в интересах местных общин

В статье указано, что финансирование системы высшего образования в Украине имеет двойную экономическую основу. Конкретизировано, что первая основа заключается в том, что лица, которые заканчивают школу, поступают в вуз на платной основе, то есть заключают контракт на получение образовательных услуг; другая заключается в том, что государство в лице распорядителя средств – Министерства образования и науки Украины – осуществляет оплату обучения определенного количества человек на соответствующих специальностях путем финансирования расходов, которые университет несет в связи с организацией учебного процесса. Подчеркнуто, что получение высшего образования по такому механизму называется “государственный заказ”, хотя по содержанию является распределением средств среди университетов и соискателей высшего образования. Акцентировано, что общественные интересы (потребности отраслей промышленности, государственных предприятий, органов местного самоуправления) не учитываются. Сделан вывод, что государственный заказ выглядит, как средство социальной поддержки отдельных слоев населения. Проанализированы механизмы распределения мест государственного заказа в высшем образовании, методы подсчетов и определения реальной потребности в специалистах соответствующей специальности.

Ключевые слова: высшее образование, государственный бюджет, местная община, местное самоуправление, распределение, метод наименьших квадратов.

Bikulov D. State Subsidied High Education Formation in the Interests of the Local Communities

The system of higher education in Ukraine has a dual economic basis. The first basis is that persons those graduated the school enter higher education on a paid basis, that is, they conclude a contract, the other is that the state subsidied, in the person of the spending unit, the Ministry of Education and Science of Ukraine, pays for education for a certain number of persons in the corresponding specialties, by financing the costs incurred by the university for organization of the educational process. Higher education under such a mechanism is called “government order”, although the content is the distribution of funds among universities and higher education graduates. Public interests, as the needs of industries, state enterprises, local governments are not taken into account. The public order looks like a means of social support for individual part of the population. The article is devoted to the analysis of mechanisms of distribution of places of state order in higher education, methods of calculation and definition of real needs in specialists of the corresponding specialty.

In the current system of higher education state subsidiary is distributed but not ordered by some substantial logic. The first basis for getting a state subsidiary place for entrant is an his results of school graduation and independent testing. The entrant who has a good school certificate and appro-

prate test has a possibilities to make a choice for speciality. He makes some application and takes part in the competition. He can take a place with a first priority and place in the rating.

The Ministry of education and science of Ukraine which is a manager of the budget funds having a total assignations for higher education distributes funds to all specialities depending on average rating.

The specialities that are in the good demand between entrants with good rating have lot of state subsidised places, with low rating have no lot of such places.

The main proposal of this article is in building of the new system of state subsidised places which takes into account interests of the regional labor market.

Key words: *higher education, state budget, local community, local government, distribution, least square method.*