

Оксана Дяків,
*аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

Нормативно-правове забезпечення державної політики регулювання взаємозв'язку освіти та ринку праці

У статті розглядаються проблеми формування та вдосконалення нормативно-правової бази регулювання взаємозв'язку освіти та ринку праці. На основі проведеного аналізу пропонуються заходи зі створення правових передумов щодо налагодження взаємодії освіти та ринку праці.

Ключові слова: нормативно-правова база, правове забезпечення, державна політика, взаємозв'язок освіти та ринку праці, працевлаштування випускників.

The article deals with the problems of formation and development of law base for regulation of relations between the education and the market of employment. The facilities for improvement of education and the market of employment are proposed on the basis of law conditions for them. *Key words:* law base, law maintenance, state policy, cooperation of education and the market of employment, employment of graduates.

Постановка проблеми. Підготовка освічених і кваліфікованих працівників є важливою передумовою розвитку ринку праці. Компетенція особи та її професіоналізм стають головними засобами забезпечення конкурентоспроможності робочої сили на світовому, національному та регіональному ринках праці.

У процесі підготовки таких працівників пріоритетним завданням державної політики є формування нормативно-правової основи стосовно регулювання взаємодії освіти і ринку праці, розв'язання суперечностей між цими сферами та налагодження тісного взаємозв'язку між навчальними закладами та роботодавцями на засадах соціального партнерства.

Необхідність дослідження цього питання зумовлена тим, що чинна нормативно-правова база має відповідати сучасним суспільним відносинам як у сфері освіти, так і на ринку праці; сприяти налагодженню тісної взаємодії між навчальними закладами та роботодавцями; враховувати інтереси всіх зацікавлених суб'єктів.

У досліджуваній проблематиці існує низка серйозних прогалин, насамперед у чинному законодавстві. Це підтверджується тим, що впродовж останніх років жоден із

законопроектів стосовно налагодження соціального партнерства між освітою і ринком праці не був прийнятий (передусім "Про професійний розвиток персоналу" (розроблений у 2003 р.), "Про професійне навчання кадрів на виробництві" (2003 р.), "Про освіту дорослих (освіту впродовж життя)" (2004 р.), "Про залучення роботодавців до підготовки та перепідготовки кадрів, освітніх та наукових процесів" (2006 р.), "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" відповідно до положень Болонської декларації" тощо).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання удосконалення законодавства у сфері освіти, забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації кадрів згідно з вимогами ринку праці досліджували такі вітчизняні вчені, як В.Кремень, А.Пальчикова, М.Степко та ін. [1; 10; 11]. На думку названих науковців, нормативно-правові акти, які регулюють взаємозв'язок освіти і ринку праці, не відповідають вимогам сьогодення.

Крім того, на важливість удосконалення нормативно-правової бази, що регулює ринок праці, вказують такі науковці, як В.Савченко, Ю.Маршавін, Н.Павловська, В.Покришук, досліджуючи професійне навчання безробітних як один із найефективніших засобів сприяння працевлаштуванню [9].

На думку вчених, удосконалення законодавчої бази є одним із головних комплексних заходів щодо реалізації державної молодіжної політики у сфері зайнятості [3; 5]. На відсутність нормативної бази, що регулювала б державну політику у сфері освіти дорослих (додаткової професійної освіти, "освіти впродовж життя"), та необхідність її створення і розвитку, вказують О.Грішнова, Н.Ушакова, І.Іванова та ін. [10]. І.Заюков, Н.Коваль наголошують на тому, що важливим напрямом розвитку професійного навчання кадрів на виробництві є оптимізація його нормативно-правової бази [4].

Науковці звертають увагу на певні недоліки в нормативно-правовому регулюванні як освіти, так і ринку праці та окреслюють низку суперечностей і недоопрацювань. Вони зазначають, що зміни, які вносяться в чинну нормативно-правову базу, часто мають хаотичний або навіть суперечливий характер. Крім того, не всі законодавчі норми підкріплені фінансовим та організаційно-технічним забезпеченням, тому залишаються простими деклараціями.

Отже, в цілому можна стверджувати, що проблеми, які виникають при формуванні та функціонуванні механізмів взаємодії освіти та ринку праці на сучасному етапі державотворення, поки що не знайшли належного вирішення у вітчизняному законодавстві. Цим зумовлюється потреба в дослідженні сучасної нормативно-правової бази щодо забезпечення державної політики регулювання взаємозв'язку освіти та ринку праці, а також у розробці рекомендацій стосовно основних напрямів її удосконалення.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз нормативно-правової бази щодо регулювання взаємозв'язку ринку праці та освіти й розробка пропозицій щодо її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під державно-правовим регулюванням взаємозв'язку освіти та ринку праці слід розуміти цілеспрямовану діяльність держави, яка здійснюється її уповноваженими органами шляхом видання відповідних нормативно-правових актів та надання окремим владним інституціям повноважень у цих сферах, встановлення їх прав та обов'язків.

За роки становлення Української держави впродовж останнього десятиліття в Україні чимало зроблено для формування і реалізації принципово нової державної політики у сфері освіти та ринку праці. Цей період, незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, є значним, насамперед, завдяки створенню нормативно-правової бази, що регулює відносини між інституціями освіти та ринку праці. Але з часом вітчизняне законодавство перестало відповідати реаліям сучасного життя.

За радянських часів в умовах командно-адміністративної системи, коли актуальним було гасло: "кадри вирішують все", а проблеми із працевлаштуванням випускників не існувало, головним завданням системи професійної освіти було наближення підготовки фахівців до потреб реального виробництва. Перехід до ринкових відносин змінив систему примусового закріплення молодих фахівців на певних робочих місцях принципом добровільності праці. Це суттєво трансформувало відносини особи і держави у сфері освітньої та трудової діяльності. Випускники стали вільними у виборі місця роботи (ст. 56 Закону України "Про вищу освіту") [2,

с. 220]. На законодавчому рівні держава гарантує працевлаштування тих осіб, які навчалися за державним замовленням [2, с. 220]. Відсоток працевлаштованих випускників, які навчалися за кошти державного бюджету, у середньому становить близько 30%. Через відсутність механізму відшкодування коштів, витрачених на підготовку фахівців, ніхто не несе відповідальності за нераціональне використання державного бюджету.

Усе це частково пояснюється тим, що проблемним є питання формування і розміщення державного замовлення на підготовку кадрів. Механізм визначення обсягу потреби ринку праці у відповідних фахівцях також є недосконалим. Тому існують різні формулювання в нормативно-правових актах, з урахуванням чого мають здійснюватись підготовка фахівців, формування державного замовлення на підготовку кадрів. Наприклад:

"відповідно до потреб економіки і ринку праці" (Указ Президента України від 11 червня 2005 р. № 1073/2005 "Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні");

"з урахуванням тенденцій ринку праці" (спільний наказ Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 22 липня 2005 р. № 232/430 "Про співробітництво Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України");

"з урахуванням потреб особи, а також інтересів держави та територіальних громад" (постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2006 р. № 922 "Про затвердження основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року");

"з урахуванням пріоритетних напрямів економічного розвитку" (фахівців з вищою освітою) та " відповідно до вимог сучасного виробництва із залученням та відповідно до потреб роботодавців" (кваліфікованих робітників) (розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 886-р "Про схвалення плану заходів, спрямованих на задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах");

"відповідно до потреб національної економіки і європейських вимог" (Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 244

"Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти";
"з урахуванням перспективних потреб національної економіки" (Указ Президента України від 25 вересня 2008 р. № 857/2008 "Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні").

На сьогодні правові засади механізму формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів закладені в Законі України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", а також у постанові Кабінету Міністрів України від 13 січня 2006 р. № 19 "Про заходи щодо удосконалення системи державних закупівель", однак ці акти потребують змін з метою усунення перешкод, що виникають під час здійснення закупівлі за державні кошти послуг з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців.

Міністерством праці та соціальної політики України, Міністерством освіти і науки України, Національною академією наук України та Науково-дослідним інститутом праці та зайнятості населення розроблені Методичні рекомендації щодо визначення потреби у фахівцях з повною вищою освітою (2004 р.), які є застарілими. Пунктом 10 розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 886-р схвалено План заходів, спрямованих на задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах, у якому на Міністерство економіки України, Міністерство праці та соціальної політики України покладалось завдання розробити проект порядку формування та розміщення державного замовлення на підготовку науково-педагогічних і кваліфікованих робітничих кадрів для задоволення державної потреби та контролю за його виконанням, а також механізм визначення обсягу потреби ринку праці у таких кадрах. Однак це не було виконано.

Згідно із спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 22 липня 2005 р. № 232/430 проведення моніторингу поточної та перспективної потреби в кадрах покладалось на Міністерство праці та соціальної політики України та його структурні підрозділи. Цим же наказом передбачалось погодження проектних контрольних показників обсягів прийому фахівців не лише регіональними органами управління освітою, а й обласними центрами зайнятості, що є цілком закономірним. Проте згідно із спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики

України та Міністерства освіти і науки України від 3 вересня 2008 р. № 383/807 до компетенції Державного центру зайнятості (на регіональному рівні - до компетенції обласних центрів зайнятості) належить лише надання інформаційно-аналітичних матеріалів стосовно чисельності осіб, які шукали роботу за сприяння державної служби зайнятості, та кількості вакансій. Отже, на практиці проектні контрольні показники прийому фахівців формуються, враховуючи ліцензований обсяг, визначений Міністерством освіти і науки України, та переважно виходячи із інтересів та можливостей навчальних закладів без узгодження із відповідними регіональними структурами Міністерства праці та соціальної політики України.

Визначені у листі Міністерства освіти і науки України від 20 січня 2010 р. № 1/9-18 вимоги стосовно врахування при погодженні регіональними органами управління освітою проектних контрольних показників прийому на навчання до вищих навчальних закладів за кошти державного бюджету прогнозованої чисельності випускників загальноосвітніх шкіл, загальнодержавних та регіональних потреб у фахівцях з вищою освітою, а також регіональних можливостей подальшого працевлаштування випускників залишаються простими деклараціями. Але як можна ці показники враховувати, якщо їх ніхто не визначає: "в Україні дотепер не проведений серйозний аналіз якісних і кількісних показників людського потенціалу...", "не розроблена концепція вивчення і регуляції людського потенціалу, популяції в національному і демографічному "зрізах", особливо з урахуванням специфіки окремих регіонів, перспектив їх розвитку". На думку вчених, "модернізація якоїсь складної суспільної системи не може здійснюватись "наосліп" [7].

Отже, чинні нормативні акти не створюють реальних умов для реалізації спільних дій, спрямованих на узгодження потреб ринку праці та ринку освітніх послуг, забезпечення роботодавців кваліфікованими кадрами. План спільних дій центральних органів виконавчої влади щодо удосконалення співпраці державної служби зайнятості та органів управління освіти і науки у сфері зайнятості та підготовки кадрів для потреб роботодавців, затверджений вищезазначеним спільним наказом від 3 вересня 2008 р. № 383/807, навпаки, закладає підґрунтя для розбалансованих практичних дій та результатів.

У науковій літературі визначається ще одна причина, що не дає змоги системі вищої освіти швидко реагувати на зміни в потребах ринку праці. Це "централізована, авторитарна система управління вищими навчальними закладами, що є несумісною з ринковими механізмами" [6, с. 67]. І хоч у ст. 29 Закону України "Про вищу освіту" стверджується, що управління вищими навчальними закладами здійснюється на основі принципів автономії та самоврядування, однак, як зазначає Г.Касьянов, "університети залишаються низовими елементами жорстко регламентованої, ієрархічної та централізованої системи, в якій відповідальність за кінцевий освітній результат розсіяна між багатьма державними інституціями, внаслідок чого відповідальності за якість освіти ніхто не несе" [6, с. 67].

Останніми роками роль держави у забезпеченні права на працю молоді значно послабилась. Визначена у ст. 7 Закону України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" (2000 р.) гарантія з боку держави щодо надання першого робочого місця на строк не менше 2 років після закінчення або припинення навчання у закладах професійної освіти, завершення професійної підготовки і перепідготовки залишається простою декларацією. Щоб підвищити зацікавленість роботодавців у наймі молодих осіб, у 2005 р. був прийнятий Закон України "Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю", згідно з яким дотація має надаватися роботодавцю щомісячно впродовж року в розмірі фактичних витрат на основну та додаткову заробітну плату та сум внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що сплачують роботодавці відповідно до закону. Однак через відсутність коштів ця норма закону не діє. Крім того, на думку науковців, адміністративні заходи, які не підкріплені економічними стимулами, не прийнятні в умовах ринку. Навіть встановлення пільг чи виплата компенсацій роботодавцям, які наймають на роботу додаткових працівників, часто мають тимчасовий ефект: як тільки термін їх дії закінчується, працівника звільняють [8, с. 202].

На сьогодні практично відсутній законодавчо врегульований, зрозумілий та прозорий механізм участі роботодавців у процесі професійного навчання. Чинне законодавство трактує це двобічно. Так, Законом України "Про

організації роботодавців" (ст. 22) їм делеговані права щодо "участі у розробленні та реалізації державної політики в галузі професійної освіти, у формуванні кваліфікаційних вимог до випускників навчальних закладів...", але Законом України "Про професійно-технічну освіту" (ст. 29) участь роботодавців у процесі професійної підготовки задекларована, насамперед, у вигляді зобов'язань та відповідальності. У чинному Законі України "Про вищу освіту" взагалі відсутня згадка про тих, хто є замовниками випускників. На думку М.Степка, це стало стратегічною помилкою, адже при цьому було зруйновано взаємодію з тими, хто раніше робив свій внесок у визначення змісту профільної підготовки, створював умови для проходження виробничої практики, делегував своїх провідних фахівців для викладання спецкурсів тощо" [11, с. 20]. Тому слід внести зміни у чинну законодавчу базу, щоб відносини між роботодавцями і навчальними закладами будувались на договірній взаємовигідній основі. На думку науковців, "є нагальна необхідність у створенні дієвого мотиваційного механізму, здатного в умовах конкурентного середовища економічно зацікавити і вищу школу, і підприємців-роботодавців, і осіб, які працюють або навчаються, у поліпшенні якості знань та інтелектуально-професійному розвитку" [10, с. 147].

Вважаємо, що розв'язанню суперечностей, вирішенню назрілих проблем щодо нормативно-правового забезпечення державної політики регулювання взаємозв'язку освіти і ринку праці як умови формування та розвитку цивілізованого ринку праці та посилення ролі освіти в цьому процесі сприятиме наступне:

надійне правове забезпечення умов для посилення координуючих функцій центральних та регіональних органів виконавчої влади у вирішенні завдань налагодження взаємозв'язку освіти і ринку праці;

удосконалення нормативно-правової бази стосовно:

- повноцінного функціонування та вдосконалення різних форм соціального партнерства між освітою, ринком праці та державою;

- формування ефективного механізму забезпечення захисту права людини на освіту та повну зайнятість, особливо незахищених верств населення;

- регулювання взаємної відповідальності держави, навчальних закладів, молодих спеціалістів за їх працевлаштування;

- удосконалення механізму вивчення потреб економіки у кваліфікованих робітничих кадрах та спеціалістах з вищою освітою;

- доопрацювання та прийняття законопроектів з питань вищої освіти, освіти дорослих, системи підвищення кваліфікації.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід відзначити, що у державі останніми роками створюється та вдосконалюється нормативно-правова база, спрямована на регулювання взаємозв'язку освіти і ринку праці. Однак чинне законодавство з цього питання все ще залишається недосконалим, не завжди відповідає реаліям сучасного життя, не сприяє ефективному вирішенню таких проблем, як непослідовність державної політики щодо подолання централізованого управління системою освіти та ринком праці; високий рівень безробіття, особливо серед молоді; неефективність процесу щодо забезпечення випускників першим робочим місцем; руйнування системи післядипломної освіти; відсторонення роботодавців від сфери професійної освіти тощо.

Це означає, що нормативно-правове регулювання потребує внесення певних змін та доопрацювання, наприклад прийняття Кодексу законів про освіту, законопроектів, які визначають механізми взаємодії освіти та ринку праці, розробка підзаконних актів, які б відповідали реаліям сучасного життя тощо.

Перспективи подальших досліджень. У перспективі було б доцільно проаналізувати сучасний стан взаємозв'язку освіти і ринку праці та визначити напрями підвищення його ефективності.

Список використаних джерел

1. Біла книга національної освіти України (проект) / ред. В. Г. Кремень ; Акад. пед. наук України. - К., 2009. - Режим доступу : <http://www.apsu.org.ua>

2. Вища освіта в Україні. Нормативно-правове регулювання : нормат. зб. / заг. ред. Л. М. Горбунова, М. Ф. Степко. - К. : Форум, 2006. 1616 с.

3. *Заяць Т. А.* Національний ринок праці та його молодіжний сегмент: методологія, практика, перспективи розвитку / Т. А.

Зяць, В. Л. Жаховська ; за ред. чл.-кор. НАН України, д.е.н., проф. Б. М. Данилишина. К. : Фенікс, 2008. - 312 с.

4. *Заюков І.* Проблеми та перспективи розвитку в Україні професійного навчання кадрів на виробництві / І. Заюков, Н. Коваль // Економіка України. - 2008. - № 6. - С. 80-87.

5. Концептуальні засади державної політики в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні: експертні матеріали : навч. посіб. / В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. П. Трощинського, О. М. Петрое. - К. : НАДУ, 2008. - 80 с.

6. *Крячко Ю. М.* Інтегруватися в європейську систему вищої освіти чи зберігати свою ідентичність: tertium non datus: Міркування і пропозиції в контексті підготовки нової редакції Закону України "Про вищу освіту" / Ю. М. Крячко // Вища освіта України. - 2008. - № 4. - С. 65-71.

7. *Михальченко М. І.* Вища освіта як фактор цивілізаційного визначення молоді в контексті політичних реалій / М. І. Михальченко // Вища освіта України. - 2009. - № 1. - С. 27-32.

8. *Онікієнко В. В.* Розвиток ринку праці України: тенденції та перспективи / В. В. Онікієнко, Л. Г. Ткаченко, Л. М. Ємельянова ; за ред. В. В. Онікієнка. - К. : Рада по вивч. продукт. сил України НАН України, 2007. - 286 с.

9. Профорієнтація населення і професійне навчання незайнятих громадян / В. А. Савченко, Н. О. Павловська, В. І. Герасимчук, В. О. Покришук. - Кременчук, 1997. - 278 с.

10. Ринок праці та освіта: пошук взаємодії : зб. наук. ст. / наук. ред. І. Л. Петрова. - К. : Таксон, 2007. - 200 с.

11. *Степко М. Ф.* Якість та ефективність вищої освіти - спільна відповідальність учасників навчального процесу / М. Ф. Степко // Вища освіта України. - 2008. - № 4. - С. 19-29.