

НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА ЛОКТЮХИНА

кандидат экономических наук, доцент, начальник Аналитического управления, Департамент труда и занятости населения г. Москвы
au@labor.ru

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ТРУДУ И ЗАНЯТОСТИ В СОГЛАСОВАНИИ КОНТРОЛЬНЫХ ЦИФР ПРИЕМА В ВУЗЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Существующий в России порядок согласования с региональными органами государственной власти в области труда и занятости контрольных цифр приема в вузы не позволяет качественно оценить соответствие представленных специальностей потребностям рынка труда. В статье предлагаются меры, направленные на решение данной проблемы, а также рассматриваются требующие корректировки противоречия между рынком труда и рынком образовательных услуг.

Ключевые слова: рынок труда, рынок образовательных услуг, контрольные цифры приема

Согласно утвержденному Приказом Минобрнауки России от 23.06.2009 № 223 Административному регламенту Рособразования по исполнению государственной функции «Определение для образовательных учреждений профессионального образования, находящихся в ведении Агентства, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квот по целевому приему» (далее – Административный регламент) [9], органы государственной власти по труду и занятости участвуют в согласовании контрольных цифр приема в учреждения профессионального образования, в том числе высшего. Как показывает практика, реализация данного направления работы связана с рядом проблем, рассмотренных далее.

В соответствии с Административным регламентом региональный орган государственной власти по труду и занятости населения принимает участие в согласовании контрольных цифр по учреждениям профессионального образования, расположенным в соответствующем субъекте РФ, а наличие такого согласования – обязательное требование к документам, представляемым образовательным учреждением на конкурс на размещение соответствующего государственного задания. Согласующими организациями также являются: орган государственной власти в сфере образования субъекта РФ, совет директоров образовательных учреждений, региональные (межрегиональные) объединения работодателей.

Вся предусмотренная Административным регламентом процедура должна осуществляться в достаточно сжатые сроки (80 дней). Однако период согласования предложений по контрольным цифрам с органом государственной власти по труду и занятости еще меньше. Так, на основании письма Минобрнауки России от 20.07.2011 № 12-1502 вузы, подведомственные Минобрнауки России, должны были представить предложения по контрольным цифрам приема на 2012 год не позднее 1 сентября 2011 года, то есть на проведение про-

цедур согласования отводилось чуть более месяца. Аналогичные сжатые сроки для согласования контрольных цифр устанавливались в предыдущие годы.

Как показывает опыт Департамента труда и занятости населения города Москвы, реализация процедур Административного регламента сводится к тому, что в течение месяца, отведенного для согласования контрольных цифр, в Департамент обращаются руководители московских вузов. При этом в ряде случаев необходимые документы от вузов подаются буквально накануне срока окончания подачи заявок. Как следствие, существующий порядок ограничивает возможности анализа всего комплекса заявок на предмет соответствия представленных в них специальностей требованиям рынка труда и не позволяет оценить масштабы предлагаемых показателей приема в вузы по тем или иным специальностям. Отметим, что для Москвы рассматриваемая проблема более чем актуальна, поскольку здесь располагаются десятки вузов, подведомственных Минобрнауки РФ. Всего в столице более 100 государственных вузов и более 250 частных [10; 177].

Для решения рассмотренной проблемы в Административный регламент, утвержденный приказом Минобрнауки России от 23.06.2009 № 223, целесообразно внести изменения и дополнения следующего содержания:

- увеличить сроки формирования вузами предложений по контрольным цифрам за счет периода увеличения сроков согласования соответствующих документов с предусмотренными регламентом структурами;
- обязать образовательные учреждения подавать предложения к контрольным цифрам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации по труду и занятости в течение определенного срока (например, в течение 15 дней), а еще 15 дней предоставлять указанным структурам на их комплексный анализ и последующее согласование.

Кроме того, целесообразно принять единый административный регламент для рассматриваемой государственной услуги, утвердив его приказами Минобрнауки и Минздравсоцразвития РФ. Практика реализации единых регламентов хорошо себя зарекомендовала в связи с выдачей работодателям заключений о привлечении и об использовании иностранных работников (Административный регламент, утвержденный Приказом Федеральной миграционной службы России № 1, Минздравсоцразвития России № 4, Минтранса России № 1, Госкомрыболовства России № 2 от 11.01.2008).

Ключевым основанием для того, чтобы органы государственной власти субъектов РФ по труду и занятости отказывали учреждениям профессионального образования в согласовании контрольных цифр приема, может быть наличие фактов регистрации в качестве безработных выпускников соответствующего учреждения и специальности, причем выпускников, обучившихся за счет средств федерального бюджета. Финансирование приема на подобные специальности представляется вдвойне затратным, поскольку государство вынуждено оплачивать мероприятия по содействию занятости их выпускников.

Однако специфика сферы высшего образования в Москве такова, что значительная часть выпускников после окончания учебного заведения уезжает в иные субъекты РФ, где такие выпускники могут испытывать сложности в трудоустройстве и регистрироваться в органах службы занятости населения в качестве безработных. Например, по данным опроса, проведенного в 2010 году, 11,3 % студентов московских вузов планировали после окончания обучения уехать в иные субъекты РФ [7]. Однако Департамент труда и занятости населения Москвы не обладает информацией о том, как сложилось трудоустройство таких выпускников в силу отсутствия в России единой системы проведения соответствующего мониторинга. В данной связи в целях совершенствования механизма формирования государственного задания на подготовку кадров в учреждениях профессионального образования целесообразно наладить взаимодействие участвующих в данном процессе органов по труду и занятости населения субъектов РФ, создать единую информационную систему мониторинга трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования.

Отмеченные выше проблемы и предложения по их разрешению связаны с взаимодействием органов исполнительной власти при формировании государственного задания на подготовку кадров в учреждениях профессионального образования. Вместе с тем сама процедура формирования контрольных цифр приема в вузы вызывает ряд противоречий между современными рынками труда и образовательными услугами.

Первое противоречие. Требование о согласовании контрольных цифр приема в вузы органами государственной власти субъектов РФ по труду и занятости представляется не совсем логичным в условиях, когда прием студентов на бюджетные места не гарантирует, а главное, не обязывает их трудоустроиться по специальности. С переходом России к рыночной экономике на смену обязательному распределению по рабочим местам пришло право гражданина распоряжаться своей способностью к труду, что закреплено статьей 37 Конституции РФ. Принцип свободно избранной занятости означает, что человек волен выбирать: быть ему наемным работником, работодателем или не иметь определенного места работы. Как следствие, в современной России выпускник вуза, обучившийся за счет бюджетных средств, может трудоустроиться и выстраивать карьеру исходя из своих предпочтений, то есть необязательно по полученной специальности.

В то же время в современных условиях на образование тратятся огромные бюджетные средства, а следовательно, налогоплательщики вправе рассчитывать на отдачу соответствующих вложений. Такой отдачей могла бы быть обязанность выпускников, получивших образование за счет бюджетных средств, работать в социально-значимых сферах занятости, а также на рабочих местах, приоритетных для экономики, но недостаточно востребованных с точки зрения трудоустройства.

В настоящее время ситуация во взаимодействии российских рынка образования и значительной части рынка образовательных услуг такова, что федеральный и региональный бюджеты финансируют частного собственника, поставляя ему необходимые профессиональные кадры. Как следствие, российский работодатель не заинтересован вкладывать финансовые и другие ресурсы в сферу образования, полагаясь в данном вопросе на государство. Более того, учитывая значительные масштабы такого явления, как утечка мозгов, финансируя отечественное высшее образование, наши налогоплательщики финансируют еще и экономику зарубежных стран, где трудоустраиваются выпускники российских вузов. Получая образование, студенты приобретают знания, навыки и опыт, необходимые им самим в будущем для получения достойной заработной платы, профессионального и карьерного роста. В данной связи полагаем справедливым, если обучение будет покрываться, прежде всего, самими студентами, а не налогоплательщиками.

С учетом данных проблем, по мнению автора статьи, на смену масштабному бюджетному финансированию сферы высшего образования постепенно должен приходиться принцип «деньги следуют за студентом», а бюджетное финансирование должно осуществляться при условии, что после окончания вуза студент будет работать «на

государство» либо в иной значимой сфере деятельности. В такой системе органы государственной власти по труду и занятости могут решать часть задач по определению спектра специальностей, обучение на которых целесообразно осуществлять за счет средств налогоплательщиков.

Постепенное введение предлагаемой системы возможно только при условии, что оно не ограничит доступ к получению качественного образования для тех, кто его заслуживает. В этом смысле показательным является зарубежный опыт, отмечаемый К. И. Сониным: «...большинство ведущих вузов в мире, в том числе частные американские, перешли в последние годы к такой системе, при которой материальные трудности семьи не являются препятствием для обучения в вузе. То есть, если у семьи нет денег, чтобы платить за обучение, то студент получает поддержку в таком объеме, что ее хватало на оплату обучения, общежитие, питание и все необходимое. <...> В ведущих аспирантурах... ежегодно сотни ребят из всех стран мира едут в американские аспирантуры, получая стипендии, которые покрывают все расходы» [8]. Иными словами, взамен масштабного и, как показывает практика, не всегда эффективного бюджетного финансирования сферы высшего профессионального образования в России необходимо создавать систему доступных образовательных кредитов, целевой контрактной подготовки и адресной государственной поддержки талантливых студентов.

Второе противоречие. Процедура определения контрольных цифр приема в вузы не позволяет в полной мере реализовать ключевые принципы функционирования системы профессионального образования в условиях рыночной экономики. В числе таковых принципов: граждане вправе получать образование по выбранной ими траектории; система образования представляет собой рынок образовательных услуг, где «покупатель» предъявляет спрос, на который «продавец» отвечает предложением организовать обучение по требуемой профессии и специальности с соответствующим качеством и стоимостью.

На такие принципы указывают как эксперты [1], [4], [11; 38–40], так и (в иных формулировках) законодательные акты, регламентирующие разработку и реализацию государственной политики в области образования [3], [5]. Признавая справедливыми данные принципы, считаем, что государственное регулирование количества и структуры выпуска специалистов (например, директивное ограничение приема на юридические или экономические специальности) ограничивает конституционное право граждан на получение образования. Кроме того, спускаемые сверху контрольные цифры приема на специальности, подкрепленные финансированием соответствующих бюджетных мест, тормозят формирование в России конкурентной среды в сфере

образования. Конкурентным преимуществом образовательного учреждения в таких условиях становится предоставление услуг за счет налогоплательщиков, а не качество образования.

Учитывая отмеченные проблемы, автор статьи поддерживает мнение И. И. Федюкина о том, что роль государства в рыночной системе профессионального образования должна состоять «в том, чтобы создавать необходимые рыночные условия, позволяющие поставщикам эффективно удовлетворять возникающий со стороны потребителей спрос, обеспечивать качество услуг, защищать интересы потребителей и работников, при необходимости создавать стимулы для появления новых мощностей, не допускать монополизма и развивать конкуренцию и т. д.» [11].

Третье противоречие. Одной из задач процедуры согласования контрольных цифр приема в образовательные учреждения является уменьшение приема на популярные экономические и юридические специальности, особенно в непрофильных для отмеченных специальностей вузах. Вместе с тем устоявшаяся в России убежденность о «перепроизводстве» юристов и экономистов представляется достаточно сомнительной. Так, развитие Москвы как международного финансового центра должно сформировать на московском рынке труда устойчивый спрос на кадры экономического и юридического профиля. В качестве отступления отметим, что современное российское общество еще недостаточно как юридически, так и экономически грамотно, вследствие чего следует не свертывать, а напротив, развивать систему образования юридического и экономического профилей.

Перспективы данных направлений подготовки видятся в рамках реализации в России концепции обучения на протяжении всей жизни (lifelong learning), предполагающей развитие и расширение масштабов системы дополнительного профессионального образования [2]. Отмеченная стратегия признается во всем мире основным вектором развития современных образовательных систем, поскольку отвечает потребностям общества, основанного на знаниях, требованиям рынка труда. Так, конкурентоспособность собственника рабочей силы на рынке труда возрастет, если таковым, например, будет дипломированный инженер, проектирующий информационные системы для предприятия и одновременно разбирающийся в экономических процессах. При этом экономическое образование, рассматриваемое в данном примере, может быть получено в «непрофильном» техническом вузе.

Анализ документов, определяющих приоритеты развития страны и отдельных регионов, подтверждает экспертные оценки о том, что в России будет расти потребность в специалистах узкого профиля, в том числе экономистах и юристах, для решения задач, имеющих отраслевую специ-

фику [4]. Даже личный опыт автора статьи, столкнувшегося с проблемой внедрения в Москве новых отраслевых систем оплаты труда работников бюджетной сферы, позволяет утверждать о существовании насущной потребности работодателей в экономистах, специализирующихся на вопросах оплаты труда, что усугубляется постепенным уходом из сферы занятости воспитанников советской школы экономики труда.

Четвертое противоречие. Боязнь ограничения числа приема на бюджетные места является одним из факторов, который закономерно мотивирует учреждения высшего профессионального образования помимо предоставления образовательных услуг заниматься трудоустройством выпускников. Соответствующие задачи ставят перед вузами органы государственной власти. В частности, ряд показателей трудоустройства выпускников Минобрнауки России учитывает при проведении конкурсного отбора региональных программ развития образования в целях предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ [6].

Безусловно, заинтересованность студентов в обучении повышают такие мероприятия учебных заведений, как организация служб содействия трудоустройству, создание условий для совмещения учебы с работой (свободный график посещения, дистанционное образование), налаживание партнерских отношений с предприятиями, организация практик и стажировок студентов, приглашения потенциальных работодателей для презентаций и участия в ярмарках вакансий и т. д. Однако успешное трудоустройство прежде всего зависит от активных действий студента, от

полученных им в период обучения знаний и навыков. Как следствие, первоочередная мера, которую способны предпринять вузы для содействия трудоустройству своих выпускников, – это обеспечение качественного образования, являющегося важнейшим условием конкурентоспособности соискателя рабочего места. В данной связи основная задача, которая должна ставиться органами государственной власти перед вузами, – предоставление качественного образования. В данном контексте требования о содействии в трудоустройстве выпускников, предъявляемые к вузам, должны носить рекомендательный характер, а соответствующие мероприятия финансироваться за счет результатов внебюджетной деятельности вузов.

Участие региональных органов государственной власти субъектов РФ по труду и занятости в согласовании контрольных цифр приема в учреждения высшего профессионального образования вскрывает ряд проблем и противоречий, связанных с взаимодействием российских рынков труда и системы образования в условиях бюджетного финансирования последней. Однако если решение проблем взаимодействия органов исполнительной власти при формировании государственного задания на подготовку кадров представляется достаточно простым, то разрешение противоречий между рынком труда и рынком образовательных услуг требует принятия более существенных мер, рассчитанных на долгосрочную перспективу и связанных с корректировкой сложившихся в настоящее время в России подходов к обучению и трудоустройству граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oprf.ru/files/tcp_ip/doklad_s_oblozhkoi.pdf
2. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008 год. М., 2009. 208 с.
3. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 17.07.2009) «Об образовании» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
4. Карпенко М. П., Семёнова Т. Ю., Березовский В. А. Формирование рынка труда в обществе знаний // Материалы междунар. науч.-практ. интернет-конф. «Телеобучение – образование, опережающее время» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.conf.muh.ru/090630/index_04_3.htm
5. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009. № 7.
6. Объявление о проведении конкурсного отбора региональных программ развития образования в целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы по направлению «Разработка и внедрение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mon.gov.ru/work/konk/8826/>
7. Письмо первого заместителя руководителя Департамента семейной и молодежной политики города Москвы А. В. Гусева от 07.06.2010 № 3479/1-15.
8. Полит.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.polit.ru/news/2011/01/20/sonin.html>
9. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 23.06.2009 № 223 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по образованию по исполнению государственной функции «Определение для образовательных учреждений профессионального образования, находящихся в ведении Агентства, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квот по целевому приему» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 47.
10. Российские вузы. Справка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ria.ru/spravka/20100519/236060079.html>
11. Федюкин И. И. Управление спросом и предложением на российском рынке образования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?numid=37&article=1471>