

УДК 331.5.024.5

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

А.Н. Конфоркин

Тверской государственный университет
кафедра государственного управления

В статье рассмотрено изменение структуры органов государственного управления в сфере занятости населения и принципы финансирования политики занятости в зависимости от социально-экономической ситуации в стране.

Ключевые слова: *занятость населения, государственная служба занятости, меры по регулированию рынка труда.*

Рынок труда является наиболее сложным элементом рыночной экономики, где не только переплетаются интересы работника и работодателя при определении цены труда и условий его функционирования, но и отражаются многие социально-экономические явления, происходящие в обществе. Развитие рынка труда в России происходит под воздействием как общих, так и специфических условий и факторов, оказывающих влияние на тенденции и условия занятости населения, отличающиеся по своему характеру, степени и направлению воздействия на рынок труда. Поэтому государственная политика занятости предполагает и обеспечивает утверждение комплексного подхода к решению этой проблемы.

Существенную роль в функционировании рынка труда играют его субъекты (работодатель, наемный работник и государство), реализующие каждый свои интересы. Экономический интерес работодателя сводится, главным образом, к получению прибыли с каждого рабочего места и их совокупности в целом. Наемные работники заинтересованы в получении за свой труд достойной заработной платы. Регулирующая роль государства состоит в том, чтобы максимально сблизить спрос на рабочую силу (со стороны работодателей) и предложение трудоспособного населения.

Отечественная модель регулирования рынка труда не может не воспринимать общие принципы ее организации в других странах. Однако Россия по многим исходным параметрам существенно отличается от индустриально развитых стран с рыночной экономикой по выбору ориентиров социально-экономической стратегии и принципам организации труда и занятости. Явления, происходящие на рынке труда России необходимо изучать, с одной стороны, как

проявление общих закономерностей, присущих рыночной экономике, а с другой – учитывать российскую специфику формирования и развития рыночной среды. В частности, отечественная модель должна учитывать историко-социальные условия развития страны, сложившийся менталитет населения.

Одним из значимых факторов, повлиявших на параметры рынка труда, является смена общественного строя и переход от монополии государственного сектора к многоукладной экономике. Новые формы организации труда и занятости часто сосуществуют со старыми, что придает российскому рынку труда специфический характер.

Анализ данной группы факторов позволяет выделить в них макрофакторы, определяющие сущностные условия российского рынка труда:

- развитие рыночных отношений в экономике, изменение отношений собственности, переход к многоукладной экономике, распад хозяйственных связей внутри бывшего СССР;
- структурная перестройка экономики, конверсия, интеграция России в международный рынок, влияние глобального финансово-экономического кризиса;
- сокращение Вооруженных сил и вывод армии из стран Восточной Европы и ближнего зарубежья;
- либерализация экономики, сопровождающаяся ростом цен, инфляцией, спадом производства.

Учитывая, что воспроизводство трудовых ресурсов и рабочей силы всегда привязаны к определенной территории и отражают специфику хозяйственного комплекса, условий жизни населения региона, можно выделить в самостоятельный блок факторы, определяющие условия воспроизводства рабочей силы и ее движения на рынке труда:

- социально-экономические факторы, закладывающие основы уровня доходов и жизни населения, социальные гарантии, формирование качества рабочей силы;
- социально-демографические факторы движения населения, его экономическая активность, половозрастная структура, режим воспроизводства, оказывающие влияние на соотношение спроса и предложения рабочей силы;
- технико-экономические и организационно-экономические факторы, характеризующие уровень организации производства и занятости населения;
- организационно-политические факторы: федеративное устройство России, формирующее в том числе и специфику отношений в вопросах занятости населения между субъектами федерации;

- социо-культурные и национально-этнические факторы, обуславливающие различия в уровне мобильности населения и приемлемых формах организации занятости.

Соотношение факторов сущностного характера, специфических факторов, обусловленных историческим прошлым России, а также факторов, характеризующих региональные особенности рынка труда, определяется конкретной социально-экономической ситуацией в обществе.

Анализ современных тенденций российского рынка труда приводит к выводу о том, что для России необходима своя модель функционирования рынка труда, основанная, с одной стороны, на общих закономерностях его организации, присущих рыночной экономике, а с другой – на учете социально-экономических и политических особенностях развития страны.

В модели отечественного рынка труда должны использоваться формы и методы активного государственного регулирования, применяемые в других странах, которые стимулируют спрос и предложение рабочей силы и минимизируют уровень безработицы.

Целью социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу является формирование такой модели экономики, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамического роста, была способна обеспечить последовательное повышение благосостояния населения, укрепление конкурентоспособности страны. Одним из компонентов, позволяющих достичь поставленной цели, является проведение эффективной государственной политики занятости населения, как на уровне государства, так и на уровне субъектов Федерации.

При определении основных направлений государственной политики занятости населения на ближайшие годы нельзя не учитывать тот факт, что проблемы рынка труда напрямую зависят от общей социально-экономической ситуации в государстве. Процессы, происходящие в сфере развития человеческих ресурсов, трудового потенциала, уже в среднесрочной перспективе будут иметь существенное, а может быть, и решающее значение.

Даже при относительно стабильной экономике проблемы занятости населения и регулирования рынка труда остаются достаточно сложными, требующими постоянного контроля и участия как со стороны государственных органов, профсоюзов и других заинтересованных общественных организаций, так и работодателей всех форм собственности.

Основными задачами органов государственной власти по регулированию рынка труда на современном этапе экономического развития страны являются:

- создание условий для формирования эффективного цивилизованного рынка труда, оперативно обеспечивающего работодателей необходимой рабочей силой, а граждан, ищущих работу, соответствующей работой, позволяющей обеспечить им более высокий уровень жизни;
- обеспечение государственных гарантий, предусмотренных Законом «О занятости населения в Российской Федерации» [1], для граждан, ищущих работу, особенно для тех, кто наименее социально защищен на открытом рынке труда и испытывает особые трудности в поиске работы.
- Федеральной структурой, непосредственно отвечающей за реализацию государственной политики по содействию занятости, предоставлению гарантированных государством услуг и социальных выплат безработным гражданам, является Государственная служба занятости населения, созданная в апреле 1991 года в составе Министерства труда и социального развития Российской Федерации (Минтруда РФ).

Рассмотрим, как изменялась структура органов государственного управления в этой сфере и принципы финансирования политики занятости в зависимости от социально-экономической ситуации в стране.

Становление и развитие Службы условно можно разделить на четыре этапа.

1991–1997 годы стали первым этапом становления нового государственного института социальной защиты граждан от безработицы – Федеральной государственной службы занятости населения (ФГСЗН). Этот этап характеризовался затяжным кризисом в экономике, ликвидацией тысяч рабочих мест, стихийным перераспределением рабочей силы, массовой миграций населения.

Второй этап (1998–2000 годы) стал периодом укрепления и развития службы занятости. Ее деятельность осуществлялась в условиях нарастания устойчивого спроса и предложения рабочей силы на рынке труда.

Третий этап (2001–2007 годы) характеризовался изменениями ее организационно-правового положения, порядка финансирования мероприятий государственной политики занятости.

Четвертый этап деятельности государственной службы занятости (с 2008 года – по настоящее время) характеризуется работой в сложнейшей ситуации на рынке труда, вызванной глобальным финансово-экономическим кризисом, новыми задачами по модернизации экономики России. На данном этапе приоритетными направлениями деятельности службы занятости являются: постоянный мониторинг и анализ состояния рынка труда; укрепление социального

партнерства по регулированию ситуации на рынке труда; определение потребности в привлечении иностранной рабочей силы; содействие переселению соотечественников из-за рубежа и другие.

Остановимся подробнее на третьем этапе, характерном кардинальными изменениями в деятельности службы занятости.

В апреле 2004 года была утверждена новая структура Правительства России с упразднением Минтруда РФ. Функции по занятости были возложены на Федеральную службу по труду и занятости, вошедшую во вновь созданное Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. В связи с принятием новых федеральных законов, регулирующих общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, разработка и реализация программ занятости была отнесена исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти с финансированием исключительно за счет средств федерального бюджета. Это привело к дублированию и несогласованности действий различных органов государственной власти. Эффективность управления рынком труда и сферой занятости снизилась.

В 2006 году были введены значительные изменения в закон «О занятости населения в Российской Федерации» [1]. Служба занятости со своими основными функциями переведена из федерального подчинения на уровень субъектов Федерации; финансовое обеспечение исполнения программ содействия занятости стало осуществляться из федерального бюджета.

С 1991 по 2001 года финансирование производилось за счет внебюджетного Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. Формирование данного Фонда происходило за счет обязательных отчислений предприятий, учреждений и организаций в размере 2,0% (в дальнейшем – 1,5%) фонда оплаты труда. Доходы и расходы Фонда занятости утверждались федеральным законом «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации» на соответствующий год. Так, например, в 1998 году затраты Фонда на реализацию политики занятости составили 4,4 млрд. руб., в 1999 году – 6,0 млрд. руб., а в 2000 году – 12,5 млрд. руб. [2].

В соответствии с Положением о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации 80% собранных средств оставались в распоряжении территориальных органов Минтруда РФ (органов службы занятости субъектов Федерации), а 20% – перечислялись в федеральную часть Фонда, которая использовалась для поддержки дотационных регионов.

К концу 90-х годов положение Фонда занятости ухудшилось, что было вызвано кризисными явлениями в экономике и, как следствие, к росту задолженности предприятий. Однако за общими причинами дефицита средств Фонда занятости стоял кризис самой системы его формирования, которая перестала отвечать потребностям и реалиям складывающейся экономической ситуации, что потребовало консолидации средств и перевода территориальных органов службы занятости на бюджетное финансирование.

С 1 января 2001 года Государственный фонд занятости населения Российской Федерации был упразднен и финансирование мероприятий государственной политики занятости осуществляется за счет средств федерального бюджета с привлечением бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и средств работодателей.

В этой связи возникла необходимость реформирования службы занятости, которое было проведено по двум направлениям:

- перестройка структуры органов службы занятости населения и их финансового обеспечения;
- изменение механизма финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан.

Практически было проведено разделение функций на:

- органы государственного управления в субъектах Федерации – департаменты Федеральной государственной службы занятости населения (ДФГСЗН), осуществляющие разработку и реализацию государственной политики занятости;
- органы, непосредственно предоставляющие услуги населению по содействию в трудоустройстве – государственные учреждения – центры занятости населения (ЦЗН).

Министерство труда Российской Федерации в соответствии с Бюджетным Кодексом стало главным распорядителем средств федерального бюджета, предусмотренных на соответствующие цели, по подведомственным службам занятости. В бюджетной классификации были закреплены конкретные виды расходов по каждому направлению деятельности органов службы занятости.

Реализация новых подходов потребовала организации четкого взаимодействия службы занятости с органами федерального казначейства по обеспечению своевременного финансирования и квалифицированной оценке эффективности мероприятий активной политики содействия занятости, по определению приоритетов на следующий год, исходя из специфики ситуации на рынке труда в каждом регионе. Финансирование мероприятий содействия занятости населения ежегодно возрастало. Так, например, затраты федерального

бюджета на эти цели в 2001 году составили – 11 млрд. руб., а в 2004 году они увеличились почти в 2 раза и составили – 20,3 млрд. руб. [2].

За 20 лет, прошедших с момента образования государственной службы занятости, существенно изменялась и структура управления занятостью в субъектах федерации. Так, например, в Тверской области эти изменения проводились следующим образом.

В июне 1991 года в соответствии с законом о занятости [1] был образован Комитет по занятости населения Тверской области, подчиненный Федеральной государственной службе занятости населения (ФГСЗН). С 1 января 1998 года в соответствии с Приказом Минтруда РФ от 18 ноября 1997 года №217 Комитет преобразован в Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Тверской области, подчиненный Минтруду РФ.

Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2004 года №252 Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Тверской области передан в ведение Роструда. А с 1 апреля 2005 года в соответствии с Приказом Роструда от 25 февраля 2005 года №24 Департамент преобразован в Управление федеральной государственной службы занятости населения по Тверской области. С 1 января 2007 года данное управление преобразуется в Управление государственной службы занятости населения Тверской области, которое получает двойную подчиненность: Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации – по переданным полномочиям – и Администрации Тверской области – по структуре органа власти и программам занятости. И, наконец, с 1 декабря 2007 года в соответствии с Постановлением Администрации Тверской области от 13 ноября 2007 года №343-ПА этот орган преобразован в Департамент занятости населения Тверской области [4]. Так он именуется и настоящее время.

Возникает вопрос: оправданы ли столь многочисленные и бурные преобразования? Ответить можно положительно. Несмотря на сложности, просчеты и недостатки в работе службы занятости во все годы ею выполнялась главная государственная задача: ситуация на рынке труда как в целом по стране, так и в Тверском регионе, находилась и находится под контролем.

Так, по состоянию на 1 января 2011 года в Тверской области было официально зарегистрировано 10,5 тыс. безработных, в базе данных областной службы занятости имелось 8,4 тыс. вакансий. Уровень безработицы составлял 1,4%. Коэффициент напряженности на рынке труда – 1,4 незанятых граждан в расчете на одну вакансию [5].

В настоящее время перед государственными органами стоит задача совершенствования подходов по привлечению средств региональных и местных бюджетов, а также средств работодателей на

реализацию мероприятий активной политики занятости. Решение этой задачи возможно только через целевые территориальные программы.

В настоящее время в тверском регионе постоянная системная работа по регулированию ситуации на рынке труда ведется на основе Ведомственной целевой программы Тверской области «Содействие занятости населения Тверской области на 2009 – 2011 годы» и программы Тверской области по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда в 2011 году.

В этих программах в соответствии с государственными инициативами, выдвинутыми Правительством Российской Федерации, предусмотрены новые масштабные мероприятия по организации опережающего профессионального обучения и стажировок определенных категорий граждан:

- работников, находящихся под угрозой увольнения;
- работников организаций производственной сферы, осуществляющих реструктуризацию и модернизацию производства в соответствии с инвестиционными программами;
- женщин, работающих во вредных условиях труда с целью их вывода с вредного производства;
- женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком;
- выпускников учреждений профессионального образования.

Стратегические цели ведомственных целевых программ субъектов Российской Федерации сформулированы на основе [3]:

- прогнозов социально-экономического развития регионов,
- программ реализации инвестиционных и приоритетных национальных проектов,
- анализа ключевых проблем рынка труда,
- основных направлений государственной политики занятости.

В современных условиях государственного регулирования занятости населения особую значимость также приобретает реализация Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации, соответствующих региональных соглашений по социально-трудовым вопросам.

Список литературы

1. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 20.04.1996 № 36-ФЗ, от 21.07.1998 № 117-ФЗ, от 30.04.1999 № 85-ФЗ, от 17.07.1999 № 175-ФЗ, от 20.11.1999 № 195-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 29.12.2001 № 188-ФЗ, от 25.07.2002

- № 116-ФЗ, от 10.01.2003 № 8-ФЗ, от 10.01.2003 № 15-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. 29.12.2006), от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 25.12.2008 № 287-ФЗ, от 03.06.2009 № 106-ФЗ, от 27.12.2009 № 367-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 16.12.1997 № 20-П).
2. Рынок труда. Государственная политика занятости и меры по ее регулированию. – М.: СОЦИОНОМИЯ, 2003.
 3. Журнал «Кадровое дело» №1 январь 2011г.
 4. Официальный сайт Администрации Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.region.tver.ru>
 5. Официальный сайт Департамента занятости населения Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regiontrud.ru>

QUESTIONS OF STATE REGULATION OF EMPLOYMENT OF THE POPULATION

A.N. Konforkin

Tver State University
Department of Public Administration

In article change of structure of the government in sphere of employment of the population and principles of financing of a policy of employment is considered depending on a social and economic situation in the country

Keywords: *employment of the population, the government employment, measure on regulation of a labour market*

Об авторах:

КОНФОРКИН Александр Николаевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления, Тверского государственного университета