УДК 331.52

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ В РЕГУЛИРОВАНИИ РЫНКА ТРУДА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© ***Шойдорова Елена Юрьевна***
аспирант, Байкальский институт природопользования СО РАН
670047, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6

В статье рассматривается роль государственной службы занятости в регулировании рынка труда. Рассматриваются основные направления политики занятости. Определены основные этапы формирования и развития государственной службы занятости. Делегирование полномочий приводит к углублению регионализации государственной службы занятости.
Ключевые слова: государственная служба занятости, рынок труда, занятость населения.

Переход Российской Федерации к рыночной экономике трансформировал многие социальные и экономические аспекты трудовых отношений. Безработица в одних сферах экономической деятельности и нехватка рабочей силы в других стали реалиями жизни. На состояние занятости населения на региональном уровне оказывает влияние и качество функционирования институциональной системы, в том числе место, роль и характер участия государства в рыночной экономике, методы государственного регулирования трудовых отношений.

В условиях активно идущих процессов старения и депопуляции населения человеческий ресурс становится самым дефицитным ресурсом. В связи с этим, наиболее перспективными являются социальные технологии управления качеством жизни населения (технологии государственного регулирования и технологии социального партнерства), среди которых одним из значимых рассматривается направления — работа и заработок, образование и развитие [6].

Целью государственной политики на рынке труда является содействие полной, продуктивной, эффективной и свободно избранной занятости населения. Политика на рынке труда по улучшению занятости и снижению безработицы включает в себя три основных направления: 1) политика формирования спроса на рабочую силу, а именно — сохранение и создание рабочих мест на действующих предприятиях; создание новых рабочих мест на основе развития предпринимательства; организация общественных работ; создание рабочих мест для лиц с ограниченной возможностью использования трудового потенциала 2) политика сбалансированного воздействия на спрос и предложение рабочей силы 3) политика формирования предложения рабочей силы, включающая в себя обучение, переобучение и повышение квалификации работников; развитие самозанятости; регулирование продолжительности рабочего времени и политика в области трудовой миграции.

Практика регулирования рынка труда сформировала представление о двух типах политики на нем — активной и пассивной. Пассивная политика регулирования рынка труда предполагает следующие меры: регистрация ищущих

работу, определение размера пособия по безработице, организация системы предоставления пособия по безработице, осуществление неденежных форм поддержки безработных и членов их семей и др.

Активная политика на рынке труда нацелена на повышение конкурентоспособности человека в борьбе за рабочее место путем обучения, переподготовки, содействия самозанятости, индивидуальной трудовой деятельности и исходит из того, что здоровый человек должен самостоятельно заработать средства для обеспечения своей семьи, это его долг, ответственность за уровень благосостояния его семьи лежит на нем самом, а государство — лишь посредник, предоставляющий ему возможность занятости.

В настоящее время происходит качественное изменение роли службы занятости в регулировании рынка труда, обусловленное социально-экономическими процессами. В рамках проводимой в России реформы государственной службы формируются и осваиваются новые принципы взаимоотношений государственных учреждений и потребителей — граждан и работодателей. Их суть может быть выражена следующим образом: эффективный ситуационный подход к предоставлению качественных государственных услуг. Соответственно, формулируются и задачи государственной службы занятости. Их общий вектор при работе с населением — от социального обеспечения и защиты граждан, к достижению удовлетворенности их социально-трудовых потребностей и интересов. При таком подходе граждане начинают выступать в новом качестве: как потребители социального заказа на государственные услуги. Меняются принципы взаимодействия с работодателями. Работодатели, как и любые иные потребители, имеют право на получение качественных, своевременных услуг. Сотрудничество работодателей со службой занятости населения привлекательно и взаимовыгодно только тогда, когда оно сопровождается снижением затрат их времени, удобством каналов и способов получения услуг, что непосредственно отражается на уровне конкурентоспособности субъектов этих социально-трудовых отношений.

Передача от федерального центра в регионы ключевых функций по реализации программ активной политики занятости обусловливает переход к модели развития региональной службы занятости. Государственная служба занятости как государственное учреждение, оказывая социальные услуги населению, не является учреждением социального обеспечения. Она относится к объектам государственной инфраструктуры рынка труда с выраженными регулирующими функциями. Государственная служба занятости должна способствовать максимально своевременной и эффективной реализации на соответствующей территории целей региональной социально-экономической политики, на основе имеющихся в ее распоряжении механизмов и ресурсов, обеспечивающих функционирование рынка труда.

В условиях расширения полномочий регионов эти цели требуют от государственной службы занятости государственной службы занятости изменения в ее поведении на рынке труда, а именно — увеличения спектра услуг, расширения целевой аудитории, совершенствования технологии работы с ней. Активные программы, реализуемые государственной службы занятости

регионов, должны быть сфокусированы на повышении эффективности соединения работников, а не только зарегистрированных безработных граждан, и рабочих мест на рынке труда. Деятельность государственной службы занятости должна ориентироваться в основном на превентивные меры в условиях, как колебаний, так и повышения уровня безработицы.

Основные принципы деятельности государственной службы занятости в России закреплены в соответствующих законодательных и нормативных актах и, прежде всего, в законе «О занятости населения в Российской Федерации»[1].

Представлены основные этапы формирования и развития государственной службы занятости. Первый этап (1991 — середина 1995 гг.) это период создания государственной службы занятости, формирование этих институтов рынка труда было обусловлено повышением внимания правительственных структур к сложившимся обстоятельствам: реальной перспективе массовой безработицы и отсутствию специализированной государственной структуры по регулированию рынка труда. Из конкретных действий можно отметить: принятие Закона о занятости населения, учреждение внебюджетного Государственного фонда занятости, выстраивание вертикали федеральной службы, регулирующей процессы в сфере занятости в масштабах страны, а также ее региональных и районных органов. Из существующих источников финансирования основными были ресурсы в образованном Государственном Фонде занятости и полученные кредиты международных финансовых институтов (прежде всего Всемирного банка). В те годы, государственная служба занятости была единственной социальной службой, использовавшей в своей работе прогрессивные технологии. Указанный период характеризовался быстрым накоплением потенциала (как технического, так и ресурсного) Федеральной службы занятости России. Именно она стала главным идеологом и генератором новых идей, которые распространялись по всей вертикали, координатором и проводником программ, успешно реализуемых в регионах.

Второй этап (середина 1995–2001 гг.) характеризуется как самый противоречивый в развитии государственной службы занятости. Развитие службы постепенно начало приостанавливаться, а накопленный ею потенциал — обесцениваться; специалистами отмечалась такая тенденция, как сочетание высокой интенсивности деятельности государственной службы занятости и жесткие финансовые ограничения вследствие глубокого кризиса Государственного Фонда Занятости; прекращение помощи от международных финансовых институтов, сокращение поступлений из региональных бюджетов. Данный период характеризовался увеличением продолжительности безработицы, формированием очагов высокой безработицы.

В указанный период, несмотря на рост безработицы в стране, проводилось сокращение численности сотрудников государственной службы занятости и, как следствие, происходило увеличение нагрузки на персонал, что вело к снижению качества предоставляемых услуг. Кроме того специалисты отмечали проблемы транспарентности информации, предоставляемой работодателями, и определения доли безработных, регистрируемых в органах ГСЗ,

поэтому оценка функции посредничества в трудоустройстве носила приблизительный характер.

Третий этап (2001–2004 гг.) характеризуется кардинальным изменением финансирования как самой ГСЗ, так и всей системы защиты от безработицы. С введением в действие второй части Налогового кодекса РФ и ликвидацией Государственного Фонда Занятости финансирование всех мер по трудоустройству населения стало осуществляться из средств федерального бюджета. Необходимо отметить, что реформирование затронуло лишь финансовую составляющую системы ГСЗ, но не коснулось содержания и качества работы ее институтов, что, очевидно, могло ограничивать эффективность деятельности ГСЗ. В связи с переходом на бюджетное финансирование реализация активной политики на рынке труда территориальными органами Минтруда проводилась на основе заключения государственных контрактов с организациями-исполнителями мероприятий (профобучения и профориентации, организации ярмарок вакансий, информирование работодателей) на условиях конкурса[4].

В этот период деятельность государственной службы занятости осуществлялась в соответствии с Федеральной целевой программой содействия занятости населения РФ на соответствующий период и региональными программами содействия занятости населения. Заметим, что в 2003 г. впервые была принята столь масштабная «Концепция действий на рынке труда РФ на 2003-2005 годы» [3]. Далее эта организационная форма регулирования политики занятости стала устойчивым элементом в социально-экономической политике.

Четвертый этап в развитии государственной службы занятости (2004–2012 гг.) Функция регулирования рынка труда и политики занятости в 2004 г. перешла Федеральной службе по труду и занятости вместо упраздненного Министерства труда и социального развития [7]. Роль Федеральной службы по труду и занятости была четко прописана в трудовом законодательстве РФ и в Положении о ее регламентах. В частности, указывалось, что она является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

Вместе с тем с преобразованием Минтруда в Минздравсоцразвития начался процесс изменения статуса государственной службы занятости и ее административное преобразование. В диссертации отмечено, что для понимания происходящих изменений принципиальное значение имели два решения, принятые в 2007 г.: во-первых, внедрение в российскую правовую систему принципа передачи полномочий, финансов, ответственности на нижестоящие уровни. Во-вторых, предоставление органам власти субъектов РФ «…права на установление за счет средств собственных бюджетов дополнительных социальных гарантий и расширения перечня государственных услуг по содействию в трудоустройстве безработных граждан и социальной адрес-

ной поддержке отдельных категорий граждан независимо от наличия указанного права в федеральных законах» [7].

Анализ также показал, что: в докризисный период сохранялась значимость традиционных направлений в период финансового кризиса (2008-2010 г.г.) увеличился удельный вес отдельных направлений (временная занятость, общественные работы, самозанятость, опережающее обучение); в настоящее время (конец 4 этапа — начало 5 этапа) актуализируются относительно новые направления деятельности государственной службы занятости (альтернативная гражданская служба, выдача квот на использование иностранной рабочей силы) и новые критерии в определении кода доступа к услугам государственной службы занятости (для категорий, испытывающих трудности в поиске работы).

Таким образом, в период с 2007 по 2012 г.г. происходил постепенный процесс преобразования важнейшего института рынка труда — государственной службы занятости. Объективным социально-экономическим фоном и условием реализации его основной миссии — активизации посредничества на рынке труда в области содействия занятости — стал процесс децентрализации — делегирования ответственности в этой сфере на региональные уровни.

С 2012 г. пятый этапа в деятельности государственной службы занятости. На этом этапе Минздравсоцразвития РФ было ликвидировано и на его основе созданы две структуры — Министерство труда и социальной защиты и Министерство здравоохранения. Территориальные органы по вопросам занятости населения были преобразованы в органы государственной власти субъектов РФ, а Управления Федеральной службы по труду и занятости субъектов РФ — в Агентства труда и занятости населения администрации субъектов РФ.

Делегирование полномочий приводит к углублению регионализации государственной службы занятости, усилению влияния степени развитости регионов на активность и выбор приоритетов в направлении деятельности государственной службы занятости, повышение значимости государственной службы занятости в рамках региона, необходимость ее встраивания в концепцию и механизмы регулирования социально-экономического развития [5].

В качестве перспективы в развитии организации государственной службы занятости необходимо предусмотреть реализацию ряда системных решений, которые, на наш взгляд, взаимосвязаны между собой и содержательно, и институционально: адаптация бизнес-технологий к деятельности государственной службы занятости; использование института государственно-частного партнерства при оказании услуг; полный переход к управлению по результатам и др.

Литература

1. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 09.03.2016, с изм. от 11.10.2016) "О занятости населения в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/ (дата обращения: 13.09.2016).

2. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-р.
4. Федеральный Закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».
5. Базыленко Т.Ю.Становление и развитие государственной службы занятости в России как института рынка труда / Т. Ю. Базыленко// Социальная политика и социальное партнерство. — 2013. — № 2. — С. 5-13.
6. Дагбаева С.Д-Н. Социальные технологии в управлении качеством жизни // Вестник ВСГТУ. — 2011. — №3 (34). — С. 119-125.
7. Маслова И.С. Институты российского рынка труда в механизме регулирования процессов занятости // Вестник Института экономики РАН. — 2013. № 5. — С. 49–56.

THE ROLE OF PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT IN REGULATION OF THE LABOUR MARKET AT THE REGIONAL LEVEL

Elena Yu. Shoydorova
postgraduate student, Baikal Institute of Environmental management
in Russian Academy of Science
6Sakhyanovast., Ulan-Ude, 670047 Russia

The article discusses the role of public service employment in the regulation of the labor market. The main directions of employment policy. The main stages of formation and development of the State Employment Service. Delegation of authority leads to a deepening of regionalization of the State Employment Service.
Keywords: state employment service, labor market, employment.