

Ю. А. Лежнева

## Проблемы политики содействия занятости населения

Научный руководитель: д.э.н. М. С. Токсанбаева

Аннотация. В работе разделены два понятия — политика содействия занятости и политика на рынке труда. Показано, что в нашей стране реализуется только политика на рынке труда как важная, но ограниченная часть политики занятости. Исследована ее реализация на региональном и муниципальном уровнях, выявлены недостатки, предложены пути их преодоления.

### 1. Введение

Политика занятости является атрибутом социальных государств и подразумевает совокупность мер по воздействию на формирование эффективного спроса и предложения рабочей силы. Она тесно координируется с промышленной политикой и соответствующими программами инвестирования приоритетных производств, политикой развития человеческого капитала за счет качественного и структурного улучшения образования и здравоохранения, налоговой политикой как одного из источников финансирования структурных преобразований экономики и др.

Объект изучения в данной работе — политика содействия занятости населения.

Актуальность темы состоит в том, что труд — это важнейший фактор производства, а политика занятости — важнейшее направления деятельности государства для повышения эффективности экономики. А в условиях развернувшегося в стране кризиса политика содействия занятости, ее эффективность — самый острый вопрос, стоящий перед государством.

В работе исследуются проблемы политики содействия занятости населения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Задачи работы:

- изучить научную литературу о политике содействия занятости населения;

- проанализировать и сопоставить мнения исследователей по вопросу содействия занятости в России;
- выявить различия между политикой на рынке труда и политикой занятости населения;
- выявить недостатки российской политики занятости;
- выявить недостатки политики поддержки безработных на муниципальном уровне;
- изучить проблему дисбаланса спроса и предложения на муниципальном рынке труда и сделать выводы.

При решении поставленных задач были использованы следующие методы:

- поисковый,
- аналитический,
- сравнительно-сопоставительный.

## **2. Политика содействия занятости и политика на рынке труда**

Задача политики занятости — обеспечение права на труд и развитие трудовых качеств работников путем достижения максимально возможного баланса между спросом и предложением труда на фоне качественного совершенствования структуры занятости.

Однако такие представления о политике занятости не получили в нашей стране широкого признания, о чем свидетельствует научная дискуссия, развернувшаяся еще с начальных этапов реформ. Наиболее радикальные исследователи стали настаивать на том, чтобы вообще отказаться от этой политики, которая представляет собой форму государственного патернализма, и перейти к политике на рынке труда, или политике содействия трудоустройству безработных, больше отвечающей условиям рыночной экономики.

За рыночным подходом к регулированию занятости стояла идеология реформ, в соответствии с которой считалось, что трудоспособная часть населения получила широкие возможности проявлять экономическую активность либо в предпринимательской деятельности, либо через свободную продажу рабочей силы на рынке труда. Поэтому сфера государственного патернализма должна сузиться до поддержки только той части населения, которая не способна самостоятельно адаптироваться к условиям рынка. Она была отнесена

к разряду незащищенных (уязвимых) слоев, подверженных социальным рискам и нуждающихся в общественном содействии. В состав данной части были включены и безработные. Главной причиной их незанятости многие специалисты сочли „отсутствие у людей практики трудоустраиваться в условиях дефицита рабочих мест“ [1, с. 67], иными словами, адаптивные качества, не развитые в советский „дориночный“ период. Следует сказать, что взгляд на преодоление безработицы, главным образом, путем проявления безработными большей активности не нов, однако опровергнут долгосрочной практикой рыночных стран. Поэтому даже в зарубежной словарной литературе безработица давно трактуется как „не зависящее от воли работника приостановление трудовой деятельности по причине невозможности трудоустроиться“ [2, с. 12]. Тем не менее, в нашей стране безработные попали в слабо адаптирующуюся категорию, поддержка которой требует мер социальной политики.

В ситуации, когда действия в области занятости стали рассматриваться только как политика на рынке труда (политика социальной поддержки безработных), возникла и распространилась терминологическая путаница. Ее также начали именовать политикой занятости. Так, по словам И. Заславского, основной предмет (объект) реализации политики занятости — трудоустройство незанятых и безработных и создание рабочих мест для сдерживания роста официальной безработицы [3, с. 10]. То есть по существу политика занятости приобрела трактовку комплекса мер по сокращению текущего дисбаланса между спросом и предложением труда, что не соответствует ее реальному содержанию.

Позиция, в рамках которой политика занятости приобрела усеченный характер, встретила резкую критику многих специалистов, в том числе хорошо знающих реальную практику социальных государств. По мнению бывшего представителя РФ в Европейском центре по политике и исследованиям в области социального благосостояния А. Ткаченко, политика на рынке труда — это только часть политики занятости, поэтому прежде всего необходимо развести их цели: „пока понятия политики занятости и политики на рынке труда будут смешаны, без определенных целей и задач для каждой, пока мы будем подменять первое вторым и наоборот — государственные структуры управления так и не „проникнутся“ важностью и самодостаточностью политики занятости“ [4, с. 5].

Одной из причин смешения политики занятости и политики рынка труда, считает А. Котляр, является расширительная трактовка рынка труда, вносящая путаницу в вопрос о соотношении этих политик. Если все экономически активное население рассматривается как пребывающее на рынке труда, то и политика на нем приобретает как бы всеобъемлющий характер, создавая видимость их тождественности. На самом деле политика на рынке труда и политика занятости имеют разные цели. Цели первой — способствовать работодателю в приобретении рабочей силы определенного качества. Ищущим же работу оказывается содействие в подборе рабочего места по возможности в соответствии с профессионально-квалификационными и иными характеристиками, безработным предоставляются услуги по обучению, принимаются меры по обеспечению их содержания, контролю уровня безработицы и т.п. Главные же цели политики занятости связаны с проблемами использования труда [5, с. 40–41].

Данная путаница, продолжает А. Котляр, необоснованно выдвигает на первый план проблему обращения рабочей силы как товара и затушевывает важнейшую функцию занятых — продуктивный труд. Не потому ли к проблеме безработицы, непосредственно касающейся менее 10% экономически активного населения, привлечено основное общественное внимание? Не умаляя значения минимизации безработицы, не следует в то же время забывать, что именно радикальное повышение эффективности занятости является главным условием обеспечения экономического роста [5, с. 36, 40].

Но важна не только конечная цель, но и методы ее достижения, сроки. Если все эти условия не будут учтены и не будут выполняться, то, подчеркивает А. Ткаченко, политика будет представлять собой набор благих пожеланий, не субординированных между собой, а иногда и противоречащих друг другу, закрепляться за одним-двумя ведомствами, тогда как остальные не будут считать нужным тратить силы на ее проведение. Все будет упираться в отсутствие средств, а отношение правительства в сфере экономики будет представляться так, как будто есть еще страны, где в государственном бюджете имеются излишки средств, и именно поэтому они проводят долгосрочную политику по развитию трудовой и социальной сферы [4, с. 27].

Несмотря на призывы специалистов разработать комплексную политику занятости, до сих пор она ограничена в основном поддержкой безработных, безусловно нужной и важной, но далеко не исчерпывающей насущных задач в области занятости.

### 3. Недостатки политики на рынке труда

Крупным недостатком политики на рынке труда является ориентация только на тех безработных, которые обратились и зарегистрировались в службе занятости. Это ставит поддержку безработных в зависимость от тех административных правил и процедур, которые определяют возможности и стимулы регистрации. В результате общая безработица (по методике МОТ — на основе обследований населения по проблемам занятости) отличается от регистрируемой не только по масштабам (в последние годы в 3 раза), но и по динамическим траекториям (рис. 1).

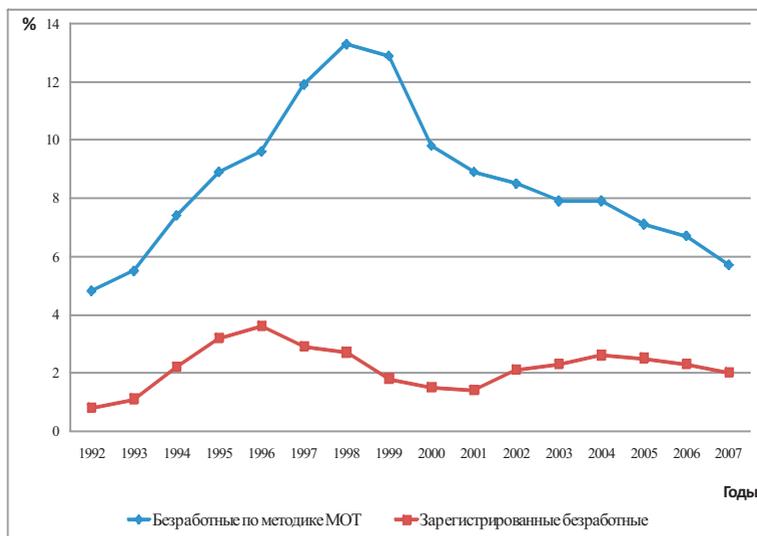


Рис. 1. Показатели общей (по методике МОТ) и регистрируемой безработицы в РФ, 1992–2007 гг., % [6]

Основные причины различий уровней двух видов безработицы связаны с предпочтениями незанятых по самостоятельному трудоустройству, стимулами для регистрации и отсечением из состава регистрируемых длительно безработных (их просто снимают с учета) [7, с. 46–47]. Что касается динамических различий, то в этом плане четко вырисовываются два периода: 1997–1998 годы и 2002–2004 года. В первый период снижение уровня регистрируемой безработицы

на фоне роста ее общего показателя было обусловлено поправками к Закону о занятости, ужесточившими регистрацию из-за неплатежеспособности Фонда занятости. То есть на этапе, когда потребность в государственной поддержке безработных нарастала, дефицит финансовых ресурсов стал приоритетным фактором сокращения этой поддержки, что само по себе свидетельствует о недостаточной эффективности политики государства в данной области. В 2002–2004 годах рост регистрируемой безработицы происходил на фоне ее общего снижения, что было связано с дополнительными финансовыми стимулами к регистрации (повышением размеров пособий по безработице), которые, как видим, не имели длительного характера.

На сегодняшний день в связи с кризисом, по данным Росстата, наблюдается рост как общей, так и регистрируемой безработицы (табл. 1).

Такая беспрецедентно стремительная динамика безработицы ставит перед проблемой противодействия ей новые вызовы, которые должны привести к пересмотру реализуемой политики в области занятости.

#### **4. Регионализация политики поддержки безработных**

С 2005 г. центр тяжести в реализации поддержки безработных перенесен на регионы, то есть политика на рынке труда приобрела выраженно регионализированный характер. Это произошло в условиях сохраняющихся значительных различий регионов по уровню безработицы (рис. 2).

Региональные показатели безработицы отражают весь спектр их вариации с точки зрения социальной опасности/безопасности:

- до 5% — социально безопасный уровень (это уровень так называемой фрикционной безработицы, или потенциальной текучести, когда незанятость связана со сменой работы на лучшую по тем или иным причинам — выше зарплата, лучше карьерное продвижение, режим работы и пр.);
- 5,1-8% — умеренный, но нежелательный уровень;
- 8,1-11% — определенно нежелательный уровень;
- свыше 11% — социально опасный уровень.

В этом спектре дополнительно можно выделить совершенно безопасный уровень — до 3% — и крайне опасный уровень — выше 20%.

ТАБЛИЦА 1. Характеристики общей и регистрируемой безработицы в РФ в сентябре 2008 г. – январе 2009 г. (с декабря 2008 г. – предварительные данные) [6]

Дата	Общая безработица		Регистрируемая безработица	
	тыс. чел.	% к пред. месяцу	тыс. чел.	% к пред. месяцу
сентябрь 2008 г.	4744	—	1247	—
октябрь 2008 г.	5016	105,7	1245	99,8
ноябрь 2008 г.	5289	105,4	1304	104,7
декабрь 2008 г.	5800	109,7	1522	116,7
январь 2009 г.	6100	105,2	1708	112,2
январь 2009 г. к сентябрю 2008 г.	+ 1356	128,6	+ 461	137,0

Наличие регионов с такими „полярными“ показателями отражено на рис. 3.

Крайне опасный уровень безработицы отмечен в республиках Северного Кавказа, в которых опасность этого уровня подтверждается значительной социально-экономической и политической нестабильностью.

При сложившихся разбросах показателей безработицы регионализированная политика на рынке труда имеет серьезные недостатки.

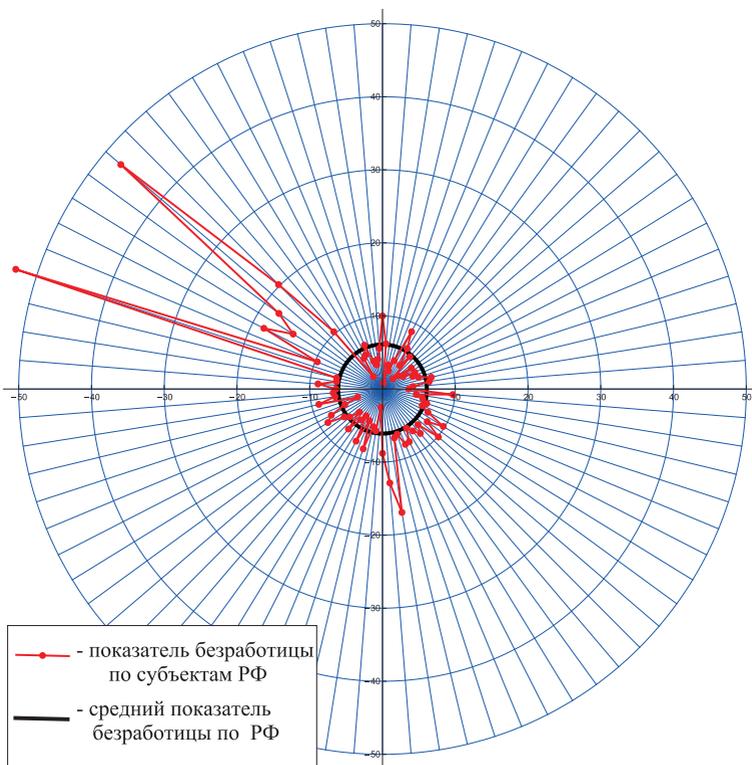


Рис. 2. Показатели безработицы по субъектам РФ и в среднем по РФ в 2007 г., % [6]

Уровень безработицы — одна из характеристик экономического развития, и чем этот уровень выше, тем сложнее субъектам федерации снижать его за счет собственных ресурсов. Кроме того, в условиях единого экономического пространства миграционные потоки идут из регионов с высокими показателями безработицы в регионы с низкими показателями. В результате первые теряют наиболее мобильные трудовые ресурсы, что ухудшает шансы этих территорий на улучшение экономической ситуации, на них концентрируются избыточные массы труда и растет нагрузка на местную социальную инфраструктуру.

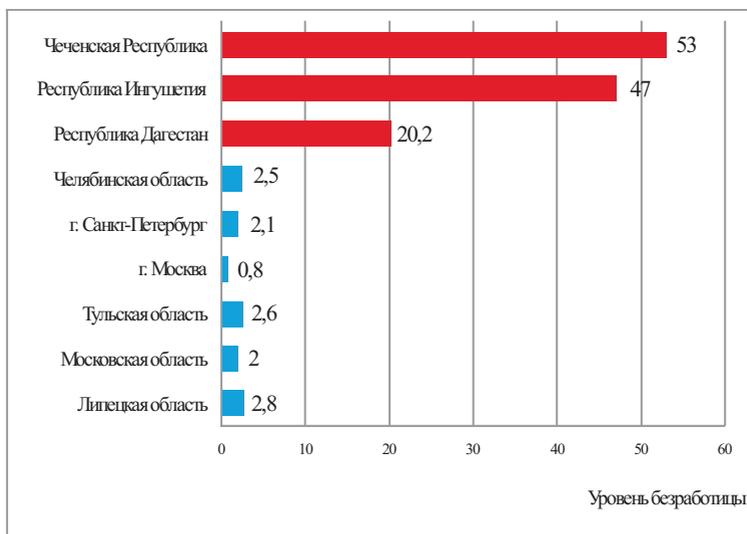


Рис. 3. Совершенно безопасный (ниже 3%) и крайне опасный уровень безработицы (выше 20%) по регионам РФ в 2007 г., % [6]

Эти процессы подчеркивают необходимость проведения политики занятости, направленной на сближение региональных условий по использованию трудовых ресурсов на основе модернизации рабочих мест и создания новых мест, обеспечивающих повышение производительности труда. Данные меры требуют усиления централизованных начал в воздействии на занятость.

## 5. Недостатки политики поддержки безработных на муниципальном уровне

Непосредственно политика поддержки безработных реализуется на муниципальном уровне, где службы занятости оказывают им услуги в соответствии с региональными программами занятости. При этом в городах, входящих в тот или иной регион, ситуация может быть иной, чем в регионе в целом. Примером таких расхождений является напряженность на рынке труда в Ярославской области и в малом городе этой области Переславле-Залесском.

В последние годы в Ярославской области напряженность на рынке труда (отношение численности зарегистрированных безработных к количеству заявленных в службы занятости вакансий) была ниже 1, то есть на одного безработного приходилось несколько вакансий. В Переславле-Залесском ситуация была принципиально иной, о чем свидетельствуют показатели спроса рабочей силы (количество вакансий) и ее предложения (численность зарегистрированных безработных) (рис. 4).

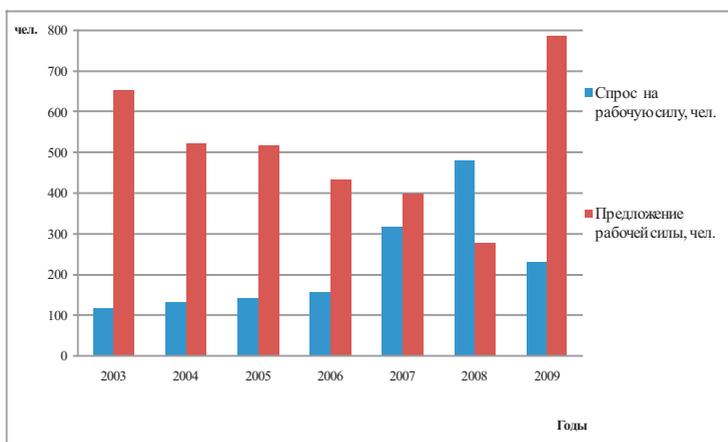


Рис. 4. Спрос и предложение рабочей силы на рынке труда Переславля-Залесского в 2003-2009 гг. (на 1 марта 2009 г.)

Данные рис. 4 показывают, что в Переславле-Залесском наблюдались серьезные проблемы с обеспеченностью спроса на рабочие места имеющимися вакансиями. Но в целом соотношение между спросом и предложением рабочей силы менялось в сторону его сбалансированности. В 3-м квартале 2008 г. количество вакансий даже превысило показатель регистрируемой безработицы. Однако этот процесс продолжался до 4-го квартала 2008 г., то есть до начала кризисных явлений в экономике, в связи с которыми напряженность рынка труда и

в городе, и в области повысилась. К марту 2009 г. численность безработных в городе достигла 788 человек, что является максимальным показателем за последние 5 лет.

Спрос и предложение труда в центре занятости не сбалансированы не только количественно, но и по должностному составу (рис. 5, рис. 6).

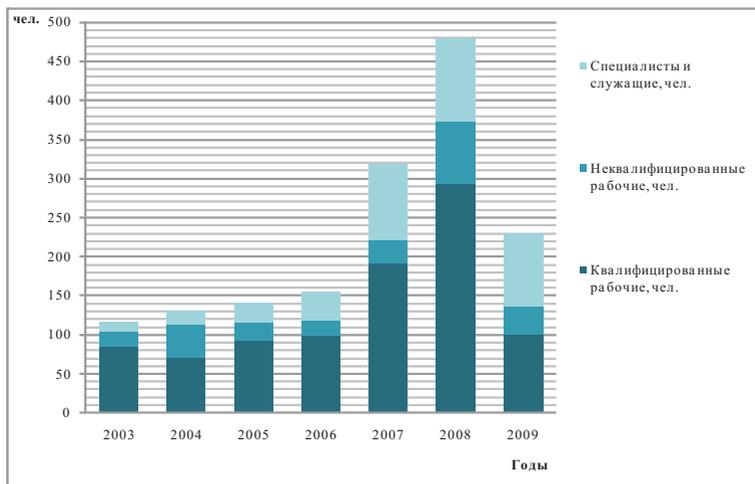


Рис. 5. Спрос рабочей силы на рынке труда по группам должностей и профессий в 2003–2009 гг. в г. Переславле–Залесском (на 1 марта 2009 г.)

Самая высокая несбалансированность наблюдается по квалифицированным рабочим, что характерно не только для Переславля (по данным опроса Левада–Центра, до 80% всех российских предприятий испытывают нехватку данных кадров [8, с. 60]). Хроническая нехватка квалифицированных рабочих, а также неквалифицированного персонала, инженеров и техников затрудняет развитие производства и ведет к перенапряжению имеющегося персонала.

## 6. Пути решения проблемы и возникающие трудности

Так как традиционные меры политики на рынке труда недостаточны для борьбы с дефицитом кадров (он сохраняется и в условиях

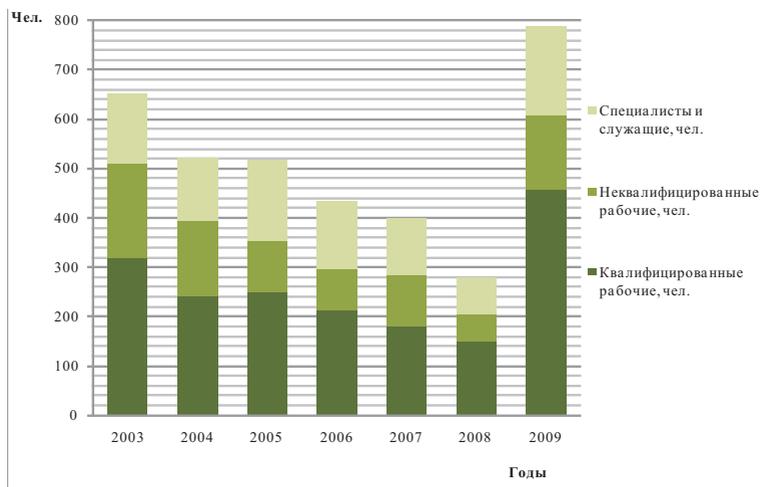


Рис. 6. Предложение рабочей силы на рынке труда Переславля-Залесского по группам должностей и профессий в 2003-2009 гг. (на 1 марта 2009 г.)

роста безработицы), в области запущена региональная целевая программа „Управление кадровым потенциалом“, которая действует и в Переславле-Залесском. В ней поставлены задачи:

- полное отслеживание дефицита кадров и прогнозирования перспективных потребностей предприятий в работниках для их своевременной подготовки;
- формирование комплексной системы профессионального образования (обучение в училищах, колледжах, Центре занятости и на рабочих местах) на основе развития взаимодействия между профессиональными учебными заведениями и работодателями.

В рамках этих задач в городе проводится профориентация школьников, которая признана лучшей в области. Центр занятости собирает сведения о вакансиях и передает их в учебные заведения для учета спроса на работников в программах обучения. Установлена связь с предприятиями города для прохождения производственной практики. Центром занятости заблаговременно выясняется, какое количество выпускников предприятия готовы трудоустроить.

Несмотря на имеющиеся положительные результаты, в ходе реализации указанных задач выявились серьезные недостатки. Прежде всего, даже при активной профориентационной работе не удается серьезно повысить престиж рабочих профессий. Из-за доступности высшего образования и развития сферы услуг выпускники школ неохотно идут в училища. Кроме того, обучение в них не гарантирует того, что получившие образование пойдут в рабочие. Так, опрос обучающихся на выпускных курсах двух учебных заведений города — колледжа и училища — показал, что среди учащихся колледжа 91% планируют работать по специальности, а среди выпускников училища — только 15%.

Подготовка в училищах и колледжах охватывает не все профессии и специальности, в которых есть потребность на предприятиях. Так, это касается редких, но остро необходимых на производстве профессий (например, экструдорщиков). Своей учебной базой располагают немногие предприятия, а попытки наладить обучение этим специальностям в Центре занятости сталкиваются с тем, что обученные работники плохо готовы к конкретной работе. Есть и противоположная трудность. Обучение в училищах массовым профессиям, например, печатников не всегда учитывает технологические особенности городских производств, в которых используется оборудование разных классов. Универсализации их подготовки нередко препятствуют работодатели. Не все из них допускают преподавателей к сведениям о регламентах и технологии производства, которые необходимы для подготовки кадров более широкого профиля.

Серьезной проблемой остается практическая подготовка учащихся к работе, насущная для приобретения не только знаний, но и профессиональных навыков. Возможность пройти производственную практику имеют все учащиеся, но подходы к ней сильно зависят от того, каково качество контактов между учебными заведениями и работодателями. Кроме того, на производствах, принимающих практикантов (состав производств постоянно варьируется), нет ни одного участка, специализированного для прохождения практики. Учащихся просто распределяют по бригадам.

## **7. Заключение**

В работе разделены два понятия — политика на рынке труда и политика содействия занятости, найдены различия между ними на основе анализа публикаций авторитетных специалистов. Выявлены

недостатки политики на рынке труда, которая касается только безработных, обратившихся в службы занятости. Исследована регионализация политики поддержки безработных и ее проявления на муниципальном уровне. Показан дисбаланс спроса и предложения рабочей силы, в т. ч. по группам должностей и профессий. Предложены пути решения проблемы дефицита кадров и обозначены возникающие при этом трудности.

Определено, что для улучшения профессиональной подготовки кадров необходимо более тесное сотрудничество работодателей и профессиональных учебных заведений. Следует выделить базовые предприятия для прохождения производственной практики, создать на них стажировочные площадки, разработать для практикантов конкретные специализированные задания.

Необходимо также наладить на предприятиях процессы вхождения в профессию и профессионально-квалификационного роста. Одна из мер — восстановление института наставничества. Но это требует доплат наставникам, что могут себе позволить далеко не все предприятия. Однако без механизмов обновления кадрового состава дефицит кадров не может быть сокращен, а в условиях кризиса он дополнится ростом молодежной безработицы.

Ближайшей целью является сравнение реализации программ поддержки безработных по нескольким регионам с разными показателями безработицы и уровнями социально-экономического развития (Ярославская и Владимирская области, г. Москва) Также планируется сопоставить реализацию этих программ на муниципальном уровне по „полярным“ городам: малому городу Переславлю-Залескому и мегаполису Москве.

### Список литературы

- [1] Бреев Б. Д. Занятость населения в России: современность и перспективы. — М.: Экономическая наука современной России, 2001, № 4. — 59-74 с. ↑<sup>2</sup>
- [2] Бернар И. (Колли) Толковый экономический и финансовый словарь. — Т. 1. — М.: Международные отношения, 1997. — 214 с. ↑<sup>2</sup>
- [3] Заславский И. К. К новой парадигме рынка труда. — М.: Вопросы экономики, 1997, № 1. — 9-21 с. ↑<sup>2</sup>
- [4] Ткаченко А. А. Занятость и экономика: политика государства в переходный период. — М.: ИНФОГРАФ, 2000. — 276 с. ↑<sup>2</sup>
- [5] Котляр А. О. О понятии рынка труда. — М.: Вопросы экономики, 1998, № 1. — 33-41 с. ↑<sup>2</sup>

- [6] Федеральная служба государственной статистики, эл. ресурс: <http://www.gks.ru/>. ↑1, 1, 2, 3
- [7] Капеллошников Р. И. Общая и регистрируемая безработица: в чем причина разрыва. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 48 с. ↑3
- [8] Красильникова М. Работодатели о современном состоянии рабочей силы и профессиональном образовании. — М.: Вестник общественного мнения, 2005, № 3. — 59-68 с. ↑5

J. A. Lezhneva. *The problems of the policy of assistance to employment* // Proceedings of Junior research and development conference of Ailamazyan Pereslavl university. — Pereslavl, 2009. — p. 320–334. (*in Russian*).

ABSTRACT. The article distinguishes the notion of the policy of assistance to employment from the notion of the labour market policy. At the present moment only the labour market policy as important but limited part of employment policy is being implemented. Realization of the policy on regional and municipal levels has been analysed. Some drawbacks have been revealed and ways of eliminations them have been suggested.