

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ

### CONCEPTUAL APPROACHES TO THE FORMATION AND IMPROVEMENT OF THE STATE EMPLOYMENT POLICY

Г.К. Абдурахманова

G.K. Abdurahmanova

*Ташкентский государственный экономический университет (Республика Узбекистан)*

Рассматриваются макроэкономические подходы к регулированию рынка труда и роль государства в формировании политики занятости, которая должна проявляться на разных уровнях регулирования, может использовать разные формы воздействия, а также дифференцироваться по используемым механизмам воздействия на элементы рынка труда.

In the article the author examines the macroeconomic approaches to the regulation of the labour market and the role of the state in the formulation of an employment policy. The author considers that state labour market policy should be carried out at different levels of management, it may use different forms of influence and also it may differentiate on the use of mechanisms of exposure to the elements of the labour market.

*Ключевые слова:* рынок труда, занятость населения, политика занятости, трудовые ресурсы, безработица, рабочие места.

*Keywords:* labor market, employment, employment policy, workforce, unemployment, work places.

Современный этап рыночных отношений характеризуется относительным качественным ростом регулирования спроса и предложения рабочей силы, улучшением социального партнерства на рынке труда и взаимодействия всех структур, осуществляющих управление конкретными вопросами трудоустройства населения.

Многообразие форм собственности предполагает разделение ответственности за эффективное использование трудовых ресурсов между всеми участниками рынка труда: государством, работником и работодателем. Регулирующая функция государства состоит в том, чтобы максимально сблизить спрос на наемную рабочую силу со стороны работодателей и предложение трудоспособного населения. Причем сближение и сбалансированность спроса и предложения необходимо обеспечить не только по количественной и качественной структуре, но и во времени и пространстве, на макро- и микроуровнях. Кроме того, формирование особенностей рынка труда, проявляющих себя на этих уровнях, связано с механизмами адаптации работодателей и работников соот-

ветственно. Важнейшим элементом в политике регулирования трудовых ресурсов стала либерализация рынка труда, которая включает ослабление прямого вмешательства государственных институтов и профсоюзов в сферу занятости, возвращение работодателю большей свободы при решении вопросов, связанных с использованием рабочей силы.

При этом при изучении концептуальных подходов к формированию и совершенствованию государственной политики необходимо отметить, что «объем занятости – и, следовательно, объем незанятости, или безработицы, совершенно определенным образом связан с объемом эффективного спроса» [1].

Выход из ситуации недостаточности эффективного спроса Дж.М. Кейнс видел в повышении роли государства в формировании совокупного спроса за счет увеличения государственных расходов, роста государственного спроса. Это означает стимулирование государством рыночного спроса, прежде всего, на инвестиционные товары, в целях активизации инвестиционного процесса и, следовательно, обеспечения высокого уровня занятости экономически ак-

тивного населения, минимизации безработицы. Достижению этой цели должен подчиняться весь механизм финансово-бюджетной, фискальной и кредитной систем, несмотря на изначально очевидную сопряженность подобной политики с усилением инфляционных тенденций.

В 1980–1990-х гг. на Западе в экономическом регулировании, в том числе и на рынке труда, возобладали концепции сторонников «экономики предложения», исповедующих ограничение государственного вмешательства в экономику и трактующих безработицу как в значительной степени естественное и добровольное явление, объяснение которому лежит в поведении индивидуумов. Так, известный западный экономист, лауреат Нобелевской премии Ф. Хайек называет «близорукой» проводимую практически всеми развитыми странами политику активного государственного регулирования экономики и на ее основе – политику занятости трудоспособного населения: «Нынешняя безработица есть прямой результат близорукой "политики полной занятости", которую мы проводили в течение последних двадцати пяти лет» [2, с. 61].

Как отмечают Ю.Г. Одегов и Г.Г. Руденко, «практически все характеристики рынка труда испытывают на себе одновременное влияние элементов государственной политики занятости как таковой и влияние различных подсистем

социально-экономической политики государства в целом» [3].

Для решения проблем занятости населения государство должно прогнозировать ситуацию на рынке труда, находить и поддерживать, либо формировать «точки роста» в экономике, проводить соответствующую структурную и инвестиционную политику, регулировать внешнеэкономические связи, способствовать адаптации работников к требованиям рынка труда.

Для обеспечения экономического роста, сопровождаемого увеличением занятости населения, требуется:

- появление рыночно ориентированного, защищенного государством и социально ответственного собственника производственных и финансовых ресурсов, поощрение его предпринимательской активности;
- привлечение внутренних и иностранных инвестиций;
- обеспечение условий для материальной заинтересованности работников, а также соответствия их профессионального уровня уровню производства.

Государство определяет основные направления политики на рынке труда, которые реализуются на различных уровнях регулирования. Так, регулирование рынка труда характеризуется следующими мероприятиями государства (рис. 1).



Рис. 1. Уровни государственного регулирования рынка труда [4]

1. На национальном рынке труда оно предполагает:

- установление оптимального уровня налогообложения, которое направлено на поддержку реального сектора экономики, а также регулирование доходов населения;
- стимулирование малого и семейного бизнеса, частного предпринимательства, фермерского движения, сферы услуг, надомничества: предоставление кредитов, налоговых льгот с целью расширения числа рабочих мест, – т. е. стимулирование спроса на услуги труда;
- государственную поддержку неконкурентоспособных работников;
- обеспечение мобильности рабочей силы путем представления субсидий и кредитов на переезд с семьей из районов с избытком рабочей силы в труднедостаточные районы;
- повышение общеобразовательного уровня безработных, обучение и переобучение профессиям, имеющим устойчивый спрос на рынке труда.

2. На региональном уровне данные мероприятия включают:

- предоставление каждому ищущему работу полной информации о вакантных местах по профессиям, отраслям и регионам страны и создание для этой цели повсеместно общедоступных банков данных;
- предоставление льгот предприятиям, обеспечивающим рабочими местами инвалидов, молодежь и др.;

- предоставление льгот малому бизнесу, особенно начинающим предпринимателям, учитывая структуру экономики региона;

- организацию в целях поиска путей активизации региональной занятости общественных работ, в основном для незащищенных групп наемных работников;

- анализ структурно-технологических изменений в экономике;

- регулирование вложений в человеческий капитал с учетом требований экономики;

- анализ статистики рынка труда, маркетинговые исследования рынка труда, на основе которых обеспечивается создание условий и влияние на факторы в наиболее благоприятных для населения направлениях.

3. На внутрифирменном уровне данные мероприятия предусматривают:

- гарантии равной оплаты за равные услуги труда, независимо от финансового состояния предприятия;

- регулирование контрактных отношений между работодателями и наемными работниками;

- создание единых тарифов оплаты труда и т. п.

В зависимости от цели и задач регулирования государство выбирает методы и инструменты воздействия на рынок труда (рис. 2).



Рис. 2. Формы государственного регулирования рынка труда [4]

Используя косвенные методы, государство играет значительную роль посредством формирования отраслевой и территориальной структуры занятости в регулировании рынка труда. Так, средства, сформированные при помощи финансовых стимулов и государственных капиталовложений, могут обеспечивать более привилегированные условия для отдельных отраслей и регионов. В одном случае поддержка оказывается тем регионам и единицам хозяйства, которые находятся в состоянии спада; в другом случае – поощряется развитие новых отраслей хозяйства и видов производства, призванных привести к прогрессивным сдвигам внутри региона или отрасли, что стимулирует рост занятости в них.

По содержанию меры государственного регулирования делятся на поощрительные (на-

правленные на поддержку деятельности, улучшающей ситуацию на рынке труда), ограничительные (направленные на ограничение деятельности, ухудшающей положение на рынке труда) и защитные (в основном направленные на защиту уязвимых групп населения – молодежи, женщин, пожилых людей, инвалидов).

По объекту воздействия в структуре групп населения, меры государственного регулирования рынка труда делятся на общие, воздействующие на все население, и специализированные, воздействующие на определенные группы.

Наконец, меры государственного регулирования на рынке труда различаются по источнику финансирования: бюджетные средства; средства фонда занятости; средства предприятия; смешанное финансирование (рис. 3).

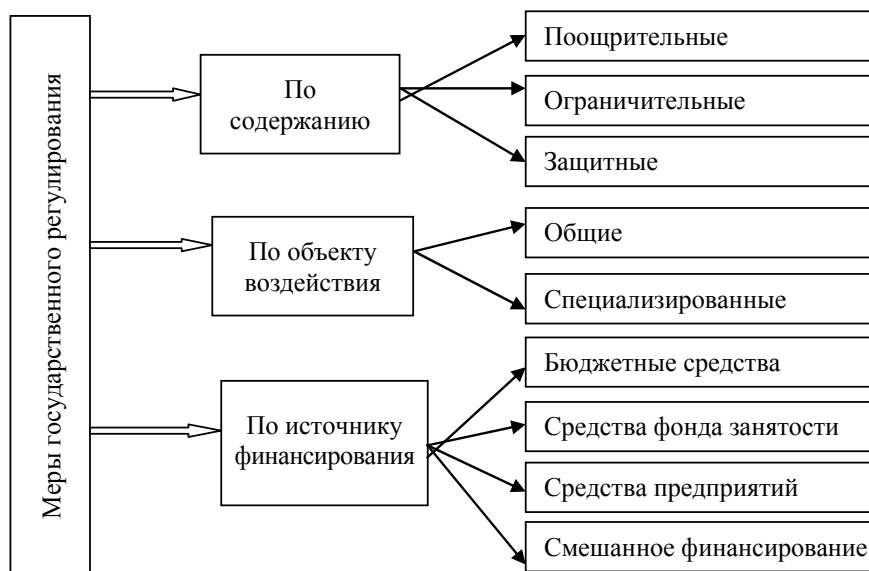


Рис. 3. Меры государственного регулирования занятости [4]

Системность – один из основных принципов построения государственного регулирующего механизма и одно из основных требований, предъявляемых к его качеству. Так, административные рычаги воздействия должны создавать благоприятные условия для внедрения экономических инструментов, достижения максимальной эффективности их использования. Взаимозависимость и взаимодополняемость должны быть присущи как административным, так и экономическим регуляторам, каждым в отдельности, т. е. они должны быть соизмеримы по степени влияния на основные параметры рынка труда.

Другое важное требование, предъявляемое к качеству регулирующего механизма, – его гибкость, способность своевременно реагировать на изменяющиеся условия функциониро-

вания трудовых рынков, ситуации на них. Отдельные элементы механизма должны периодически корректироваться, совершенствоваться для достижения максимальной адекватности его реальной ситуации на рынке труда.

Большинство методов регулирования рынка труда можно классифицировать по нескольким критериям, например, многие методы, относящиеся к экономическим формам, используются на национальном уровне и косвенно влияют на рынок труда, т. е. выделяются по двум критериям: уровень налогообложения и расширение государственной собственности в некоторых отраслях, в результате чего возможно увеличение или сокращение спроса на услуги труда, изменение среднего размера оплаты труда по отрасли или в регионе.

При помощи этих методов государство стремится изменить соотношение спроса и предложения на рынке труда в нужном направлении, через косвенное воздействие.

Важными составляющими анализируемого механизма являются инструменты регулирования, которые находятся преимущественно в руках государства. Основными инструментами регулирования рынка труда выступают регулирование минимальной оплаты труда работников, бюджетно-налоговое регулирование, регулирование доходов и расходов государства и доходов граждан, государственное программирование и т. д.

Одним из инструментов государственного воздействия на рынок труда является бюджетно-налоговое регулирование. Оно широко используется для воздействия на деятельность субъектов рынка труда. Государственное регулирование при помощи налогов зависит, в решающей степени, от выбора налоговой системы, высоты налоговых ставок, а также от видов и размеров налоговых льгот.

Особое место среди инструментов государственного регулирования, осуществляемого с помощью налогов, занимает ускоренное амортизационное списание основного капитала и связанные с ним образование и реализация скрытых резервов. Этот инструмент эффективно косвенно влияет на увеличение или уменьшение спроса на услуги труда, поскольку с помощью ускоренной амортизации государство может регулировать инвестиции, содействуя освобождению прибылей от налогов, их вложению в амортизационный фонд и использованию для новых капиталовложений.

В качестве инструмента государственного регулирования рынка труда используются и расходы бюджета на хозяйственные цели. Это могут быть государственные кредиты, субсидии предприятиям для наращивания или сохранения объемов производства. Данный инструмент используется в основном в государственном секторе экономики, так как в нем в значительной мере осуществляются государственные капиталовложения.

В условиях ухудшения рыночной конъюнктуры, когда частные капиталовложения сокращаются, инвестиции в государственный сектор можно наращивать. Таким образом, государство стремится противодействовать спаду производства и росту безработицы.

Другим инструментом регулирования рынка труда является государственное программирование. В условиях модели либерального регулирования рынка труда программирование

может носить целевой рекомендательно-стимулирующий характер, тем не менее, оно является эффективным средством решения экономических и социальных задач разного уровня. Как правило, программы обеспечивают социально-экономическое развитие рынка труда в желательном направлении. Программирование позволяет использовать все методы государства и избежать противоречивости и несогласованности регулирующих мероприятий отдельных государственных органов.

Еще одним важным инструментом регулирования рынка труда являются государственные доходы. В 2000-х гг. государственные доходы в наиболее развитых странах с рыночной экономикой проявляли общую тенденцию к росту более высокими темпами, чем показатели ВВП и доходы юридических и физических лиц. В настоящее время наблюдается обратная тенденция, так как дальнейший рост налогообложения прибылей и капиталов подрывает мотивацию предпринимательской деятельности, снижает стимулы для инвестиций и может послужить толчком для оттока капиталов, что в итоге снижает спрос на услуги труда.

Совершенствование процесса регулирования рынка труда требует оценки эффективности регулирующего механизма. С этой целью необходим постоянный мониторинг последствий внедрения в хозяйственный механизм каждого административного, экономического регулятора и всей системы. Для оценки эффективности используются соответствующие критерии и показатели. Один из критериев – характер изменения занятости под влиянием механизма регулирования, а показатель – коэффициент воспроизводства занятости трудоспособного населения.

В зависимости от области воздействия различают меры прямого и косвенного влияния государства на решение проблемы занятости.

Одним из инструментов государственного регулирования рынка труда являются государственные расходы на социальные выплаты, пособия по безработице и другую поддержку социально уязвимых слоев населения. Эффективность государственного регулирования рынка труда через подобные расходы ограничена тем, что потребности в финансировании государственных регулирующих мер резко возрастают именно тогда, когда возможности мобилизации средств для финансирования резко сокращаются.

Целесообразно разработать специальный механизм создания и сохранения рабочих мест, предназначенных для маргинальных групп на-

селения, который должен быть выделен отдельным подразделом в общем положении и порядке финансирования создания новых рабочих мест. Финансирование рабочих мест для маргинальных групп должно осуществляться только на безвозвратной основе, а всех остальных – на возвратной. Важно отбирать те проекты, которые позволят реализовать мультипликативный эффект. Порядок оказания финансовой помощи предприятиям должен предусматривать выделение финансовых средств как на создание, так и на сохранение рабочих мест.

Поскольку распространена безработица среди молодежи, существует потребность в оказании помощи данной категории участников рынка труда. Специфические мероприятия – такие, как бесплатные / частично платные краткосрочные курсы, ориентирующие молодежь на получение рабочего места, должны найти свое место в системе мер по развитию системы подготовки и переподготовки кадров. Курсы должны учитывать потребность предприятий в работниках многофункционального типа.

Целесообразно выделить в качестве приоритетного целевого объекта государственной поддержки стартовое и молодежное предпринимательство, поскольку именно в этих сегментах возможно создание новых рабочих мест и поддержка самозанятости молодых инициативных членов общества.

В настоящее время самозанятость населения имеет достаточно большое распространение и в городах, и в сельской местности, достаточное правовое обеспечение и государственную поддержку, но современное состояние экономики требует усиления механизмов содействия самозанятости населения.

Программы прямой поддержки самозанятости и предпринимательства весьма дорогостоящи и могут иметь ограниченное распространение. Эти программы должны применяться в «пакете» с финансовой поддержкой (дешевые кредиты и т. п.), и обратно: условием предоставления финансовой поддержки стартовым предприятиям должно быть успешное прохождение соответствующего бизнес-обучения или тренинга.

Целесообразно сосредоточиться на выстраивании схем, позволяющих направлять средства, выделяемые на политику в области занятости населения, на гарантирование кредитов / лизинг оборудования для предприятий, использующих труд социально уязвимых групп населения и безработных (на период использования труда таких категорий работников).

Такие схемы могли бы реализовываться на условиях софинансирования с другими фондами, банками и иными потенциально заинтересованными и имеющими наработанные технологии гарантирования кредитов институтами.

Механизмы государственного воздействия на занятость населения должны ориентироваться на усиление и активизацию государственной политики на рынке труда [5]:

- обеспечить ускоренное развитие семейного бизнеса, малых предприятий и частного предпринимательства;
- широко использовать систему микрокредитования индивидуальных предпринимателей, в том числе из сельской местности;
- интенсифицировать развитие трудоемких производств, ориентированных на использование сельскохозяйственного и местного сырья и выпуск готовой продукции;
- усилить внимание к развитию сферы услуг и решению вопросов трудоустройства молодежи в несельскохозяйственных сферах занятости в сельской местности;
- усилить профессионально-ориентационную работу в академических лицеях и колледжах с целью формирования объективных знаний у молодежи о ситуации на рынке труда, структуре спроса на рабочую силу, требованиях к специалистам, возможных направлениях профессиональной подготовки и переподготовки с учетом личностных особенностей молодого человека.

Результирующим итогом управленческих воздействий государства на состояние спроса и предложения на рабочую силу на рынках труда различных уровней должно стать достижение их сбалансированности. Организация взаимодействия рынков труда различных уровней должна находиться в компетенции заинтересованных сторон: республиканские структуры управления занятостью взаимодействуют с региональными, региональные – с местными органами власти.

Все эти методы и инструменты регулирования рынка труда в результате своего воздействия направлены именно на эффективное соотношение спроса и предложения услуг труда. Следовательно, основными объектами регулирования рынка труда являются спрос и предложение на услуги труда.

Реализации государственной политики занятости содействуют и работодатели. Они создают условия для профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации работников, проводят финансовые отчисления в Государственный фонд содействия

занятости, трудоустраивают лиц, нуждающихся в социальной защите, испытывающих затруднения в поиске работы и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда

Перечисленные меры, обеспечивая активизацию рынка труда, расширение сферы приложения труда, совершенствование управления сферой занятости, способны оказать существенную роль и в позитивном развитии процессов занятости населения.

---

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / пер. с англ. Н. Н. Любимова ; под ред. Л. П. Куракова. – М. : Гелиос АРВ, 2002. – 352 с.

2. Хайек Ф. А. Безработица и денежная политика. Правительство как генератор делового цикла // Экономические науки. – 1991. – № 11. – С. 57–66.

3. Одегов Ю. Г., Руденко Г. Г. Экономика труда : учебник. – М. : Юрайт, 2013. – 423 с.

4. Абдурахманова Г. К. Макроэкономическое регулирование занятости населения : монография / под ред. Ю. Г. Одегова. – М. : МАТГР, 2013. – 304 с.

5. Экономика труда : учебное пособие. Ч. II / под общ. ред. К. Х. Абдурахманова. – Ташкент : ТГЭУ, 2011. – 576 с.