

**УДК 070.23 (574)**

**А.Д. Құсманова**, магистр экономики  
Инновационный Евразийский университет (г. Павлодар)  
E-mail: akusmanova96@gmail.ru

### **Государственное регулирование занятости: сложившаяся ситуация и пути решения проблем**

***Аннотация.** Проблемы формирования и развития казахстанского рынка труда нельзя решить без государственной поддержки. Государство должно стать "катализатором" в сотрудничестве и взаимодействии работодателей, профсоюзов, местных органов власти в обеспечении максимальной и эффективной занятости. В статье рассмотрено влияние государства на регулирование занятости населения.*

***Ключевые слова:** рыночная экономика, занятость населения, регулирование экономики.*

Проблемы формирования и развития казахстанского рынка труда нельзя решить без государственной поддержки. Государство должно стать «катализатором» в сотрудничестве и взаимодействии работодателей, профсоюзов, местных органов власти в обеспечении максимальной и эффективной занятости.

Следствием перехода к рыночной экономике практически во всех странах СНГ явилось резкое обострение ситуации в сфере занятости. В первую очередь это вызвано реализацией программ разгосударствления и приватизации, осуществлением структурных сдвигов в экономике. С ликвидацией убыточных и малорентабельных предприятий и производств усилились дисбаланс между спросом и предложением рабочей силы, её нерегулируемое перераспределение между видами занятости, сферами и отраслями экономики.

Все эти сдвиги происходят на фоне резкого экономического перепада в развитии регионов и углубления неравномерности территориальных перемещений трудовых ресурсов, вследствие чего обозначились регионы с низким, средним и предельным уровнем занятости.

В связи с этим такие вопросы, как обеспечение продуктивной занятости, а также макроэкономические проблемы, связанные с падением производства, недостаточным инвестированием, падением уровня занятости, в особенности в региональном разрезе, с настоятельной необходимостью требуют разработки новых подходов в регулировании занятости, как на республиканском, так и на региональном уровне.

Вместе с тем еще не выработано единство мнений ученых, как по категориальному аппарату, так и по конкретным механизмам формирования рынка труда, находящегося на стадии изучения, и, в частности, регулирования занятости в переходный к рынку период.

Смена экономической программы повлекла за собой изменения социальной и трудовой политики. В связи с этим представляется, что и содержание Закона РК «О занятости населения» и формирование организационно-управленческих структур в области труда и занятости в центре и на местах, а также формулировка целей их деятельности отвечают преимущественно общим требованиям, характерным для условий развития рыночных отношений, а не переходного периода.

Для стабилизации отношений занятости необходим целенаправленный механизм регулирования с действенными рычагами управления.

Как известно, в экономической литературе проводятся различия между регулированием занятости в узком и широком смысле. В узком – это свод нормативных, законодательных или коллективно-договорных актов, которыми руководствуются партнеры при вступлении в отношения занятости.

В широком контексте – это методы регулирования, которые охватывают весь спектр экономических, юридических, социальных и психологических условий и принципов на основе функционирования рынка труда.

Бесспорно, что эффективную занятость трудоспособного населения нельзя обеспечить без целенаправленных усилий государства по перераспределению, обучению и социальной поддержке, и защите граждан. Однако эти усилия должны согласовываться со свободой деятельности субъектов рыночных отношений, соответствовать требованиям рынка труда.

Следовательно, среди основных задач государственного регулирования занятости необходимо выделить:

– обновление системы правового регулирования занятости и трудовых отношений путем изменений и дополнений трудового и социального законодательства, ориентации людей на самостоятельную активную позицию граждан в сфере занятости и гарантий социальной защиты наиболее уязвимым категориям граждан;

– макроэкономическое регулирование экономики, то есть совершенствование отраслевой структуры экономики на основе создания новых производств и реформирования перспективных через приватизацию, реорганизацию, перепрофилирование, проведение финансовой и налоговой политики, согласованных с политикой занятости, поддерживающей стимулирование создания дополнительных рабочих мест;

– поддержка и активное стимулирование развития малого и среднего бизнеса, создающего дополнительные рабочие места, в том числе за счет привлечения иностранного капитала;

– формирование системы социального партнерства главных участников рынка труда – государства, работодателей, работников в обеспечении гарантий занятости, решения оплаты, условий и режимов труда.

В Республике Казахстан системой правового регулирования занятости является Закон «О занятости населения», принятый в 2001 г. Закон о занятости, хотя и определяет широкий круг обязанностей и прав государственной службы занятости, но жизнь рынка труда богаче, разнообразнее и суровее, чем можно было бы предполагать. Она требует от служб занятости еще более обширного круга деятельности для решения неожиданно возникающих проблем занятости.

В этом деле важна инициатива персонала и руководства, но еще важнее – деятельность вышестоящих органов службы занятости по обобщению этой инициативы с последующим законодательным закреплением опыта, содействующего более успешному решению возникающих проблем занятости. Иными словами, Закон о занятости обновляется и должен периодически обновляться, вбирая в себя то, что в нем не было учтено, но самой жизнью и опытом работы служб занятости требует законодательного решения.

Содержанием пакета законов, направленных на регулирование рынка труда и занятости, могли бы стать, кроме Закона о занятости населения, такие правовые акты как:

– «О решении неотложных проблем занятости и безработицы» – закон, рассчитанный на краткосрочную перспективу, где были бы специально оговорены сиюминутные меры по регулированию занятости, носящие весьма конкретный характер;

– «О переориентации и эффективном использовании высвобождаемой рабочей силы»;

– «О переподготовке руководящих кадров, специалистов и служащих»;

– «Об условиях переобучения лиц, нуждающихся в работе»;

– «О порядке создания целевых рабочих мест и организации общественно полезных работ».

Особого исследования требует вопрос унификации статистики безработицы. Необходима реализация соответствующих организационных мероприятий, которые бы позволили ее усовершенствовать.

Правовые вопросы деятельности служб занятости, особенно в вопросах трудоустройства, пока не отработаны. Направления безработных на вакантные рабочие места фирм носят рекомендательный, то есть не обязательный для предпринимателя характер. Фирмы не обязаны считаться со специальностями направляемых к ним работников. Поэтому часть наемных работников, особенно высокой квалификации, предпочитают не пользоваться услугами служб занятости, а выходят напрямую к воротам предприятий, обращаясь в отделы кадров фирм. Совершенно очевидна целесообразность регламентации законодательством вопросов взаимодействия государственных служб занятости с работодателями, законодательного закрепления обязанностей той и другой стороны в вопросах трудоустройства официально зарегистрированных безработных.

Работа органов службы занятости в постоянно изменяющихся социально-экономических условиях ставит перед ней все более сложные задачи.

Во-первых, служба занятости должна заниматься регулированием не только внутреннего, но и территориального, возможно, и регионального обмена рабочей силой.

Во-вторых, служба занятости должна заниматься не только трудоустройством, но и вопросами создания новых рабочих мест в соответствии с активной политикой занятости, которую проводит в жизнь служба занятости. В этой связи необходимо налаживание конкретного сотрудничества и взаимодействия органов занятости с иными исполнительными органами, регулирующими те или иные вопросы, связанные с решением проблем бедности и безработицы. Кроме того, необходимо налаживание между всеми субъектами рынка труда прочных, надежных каналов связи; непрерывного потока информации во всех возможных направлениях и эффективного информационного обмена между субъектами.

В-третьих, помимо информационно-пассивных, службы занятости должны больше предпринимать активных действий по трудоустройству. Необходимо больше организовывать ярмарки вакансий на местах, собирать представителей предприятий, распространять рекламу и информацию.

Необходима новая стратегия службы занятости, а, следовательно, нужна и новая организационная структура службы, которая обеспечивала бы выполнение новых задач.

По нашему мнению, наиболее эффективной и оптимальной является структура, где совмещены два варианта структурирования – по технологическому принципу сходства методов и приемов их исполнения, когда направления работы разделены на аналитическую, организаторскую, обеспечивающую и другие деятельности; по принципу коммуникативности, когда подразделение по роду своей деятельности общается со всеми партнерами на рынке труда, включая разные уровни службы занятости, незанятое население и безработных, работодателей и других. Сочетание этих вариантов позволит укрепить взаимодействие между подразделениями и свести до минимума дублирование функций.

Возможно, целесообразно было бы организовать в структуре органов занятости населения команды, включающие несколько специалистов по разным направлениям работы. Например:

1) работник (или работники) по трудоустройству, предоставляющий информацию о зарплате и характере труда по имеющимся вакансиям, проводящий первичную проверку документов безработного;

2) работник, организовывающий встречи работодателя с безработным и отвечающий за работу с работодателями;

3) работник-консультант по профориентации и специалист по профобучению. В функциональные обязанности такой команды будет входить: периодическое посещение предприятий, накопление информации о потребностях в рабочей силе, подбор персонала для предприятий, консультирование предпринимателей по вопросам организации труда.

Необходимо внедрять практику мониторинга рынка труда, его кратко-, средне-, долгосрочного прогнозирования. В настоящее время местные органы занятости не обладают в достаточной мере ни материальными, ни временными, ни человеческими, ни техническими, ни методологическими и т.д. ресурсами для проведения данной работы. В связи с этим необходимо либо их оснащение необходимыми ресурсами, либо возложение этих функций на департамент координации и занятости населения.

Однако мы видим целесообразность создания независимой структуры, занимающейся анализом и мониторингом рынка труда. Кроме того, подобная организация могла бы осуществлять анализ эффективности и качества предоставляемых органами занятости услуг посредством оценки удовлетворенности клиентов. В результате была бы установлена обратная связь с потребителями государственных услуг. Метод оценки эффективности программ посредством установления обратной связи с бенефициарами услуг представляется нам наиболее эффективным.

Целесообразно видится возобновление работы инспекций при органах занятости, в ведении которой находились бы вопросы урегулирования взаимоотношений с работодателями, контроль над соблюдением трудового законодательства на предприятиях.

Необходимо налаживать постоянно действующие механизмы взаимоотношений между органами занятости, органами образования и средствами массовой информации для профилактики большого разрыва между спросом и предложением на рынке труда, взамен практики ликвидации органами занятости возникающих в последующем диспропорций.

Текущая административная статистика службы занятости, постоянная по агрегатному принципу, не содержит сведений об участниках каждой из программ и ее результатах. По этой причине сегодня трудно оценить роль тех или иных программ в решении проблем бедности и безработицы, сложно определить уровень аккумуляции представителей тех или иных целевых групп в общей массе незанятых. Целесообразно было бы модифицировать статистику занятости и отчетность в целях совершенствования программ и, соответственно, изысканий резервов их совершенствования.

Учитывая психологические особенности клиентов службы занятости, необходимо применение особого подхода к подбору ее кадров. Помимо профессиональных навыков большое внимание должно уделяться чертам характера работников, необходимым для эффективного взаимодействия с особой, психологически уязвимой категорией людей, каковой являются безработные.

В условиях перехода к рынку функции и методы государственного регулирования занятости населения определяются в основном на региональном уровне через механизм финансово-кредитной и налоговой политики, стимулирования инвестиционной активности и ряда других мер, обеспечивающих прекращение спада производства и развитие системы предоставления рабочих мест.

Основными задачами региональной политики занятости являются:

– повышение роли местных органов власти при решении специфических региональных проблем рынка труда;

– приоритет финансирования из средств местных бюджетов и внебюджетных фондов социальных и экономических программ в регионах с высоким уровнем безработицы;

– минимизация отрицательных последствий массовой безработицы в индустриальных районах;

– предотвращение массовых увольнений работников, создание новых или сохранение существующих экономически целесообразных рабочих мест, осуществление профподготовки и переподготовки кадров;

– обеспечение защиты трудовых прав работников несостоятельных предприятий, эффективной поддержки граждан, потерявших работу и их профессиональная ориентация.

Анализируя формы и методы государственного регулирования занятости в развитых странах с рыночной экономикой, можно провести классификацию этих мер в соответствии со следующими признаками:

- 1) Меры по их направленности на макро- и микроуровень экономики.
- 2) По степени опосредованности воздействия на рынок труда: прямые (через биржи труда – службы занятости), косвенные (финансовые, налоговые рычаги и т.д.).
- 3) По воздействию на определенные стороны рынка труда различаются меры по регулированию спроса на рабочую силу, предложение рабочей силы и регулирование заработной платы.
- 4) По характеру временных эффектов, по их использованию меры подразделяются на краткосрочные и долгосрочные.

Государственная политика регулирования занятости является одной из основных частей социальной политики, включающей как активные, так и пассивные меры. Активные программы занятости можно разделить по следующим признакам:

– влияющие на предложение рабочей силы, в частности, подготовка и переподготовка, повышение квалификации рабочей силы в соответствии с потребностями рынка труда, оказание помощи в организации территориальной мобильности работников с целью ликвидации дисбаланса спроса и предложения рабочей силы, особенно в региональном разрезе.

– влияющие на спрос рабочей силы, а именно развитие общественных работ, содействие в развитии среднего и малого бизнеса с целью привлечения высвобождающейся рабочей силы, субсидирование занятости в частном секторе и на перепрофилированных предприятиях, поддержание самозанятости, создание рабочих мест в рамках четко определенных местных рынков труда.

К пассивным мерам политики занятости относятся:

- социальная защита слабоконкурентных работников;
- социальные выплаты.

Основные направления государственной политики занятости, анализ ситуации на рынке труда, меры по стимулированию структурной перестройки и предупреждению безработицы, обеспечение социальной защиты высвобождаемых работников находят отражение в Государственных программах занятости, принимаемых на определенный период времени. Но так как в них отражаются общие направления регулирования занятости, в условиях перехода к рынку особую актуальность обретают региональные программы занятости. На наш взгляд, необходимо гибкое сочетание активных и пассивных мер регулирования занятости с учетом специфики демографической, социальной и экономической ситуации каждого региона. Однако анализ программ развития региональных рынков труда показывает бессистемность в разработке и принятии решений, осуществление чрезмерного количества одновременно реализуемых и не увязанных между собой частных программ. Программы не проходят необходимую объективную экспертизу, содержат завышенные потребности в финансовых и материально-технических ресурсах. Проекты формируются без учета ресурсного потенциала регионов и реальных возможностей государственной поддержки. В связи с этим необходимо создать организационно-управленческие и нормативно-законодательные основы региональных программ, так как их разработка осуществляется в условиях острого дефицита информации и отсутствия учета всех объективных факторов на стадии проектирования.

Для того чтобы поддержать, а по возможности, увеличить занятость в рамках контрактной системы, государство решает две задачи:

- создает условия для исполнения в полном объеме контрактов, заключенных между субъектами;
- регулирует хозяйственную деятельность фирм и отраслей в целях достижения своих приоритетов.

Первая задача решается исходя из того, что фирмы обычно заинтересованы в повышении дохода, это требует не только увеличения выпуска или расширения физического капитала, но и дополнительного привлечения трудовых ресурсов. Контракты на закупку (или поставку) продукции связывают потребности в труде с выпуском продукции, поэтому они могут служить базой для оценки и регулирования занятости. Дело в том, что совокупный выпуск является результатом хозяйственных договоров и трудовых контрактов между субъектами, и чем реалистичнее контракты, тем точнее прогноз занятости. Более того, чем больше контрактов, объединяющих огромное множество субъектов (индивидуумы, фирмы, социальные группы и др.) в единый социальный и экономический процесс, тем эффективнее регулирование занятости. В целом без увеличения привлечения труда не всегда удается поднять выпуск, по крайней мере, не изменяя объем физического капитала. Однако у фирм, нанявших (или планирующих нанять) дополнительные трудовые ресурсы, могут возникнуть проблемы, например, со сбытом, что может обусловить увольнение части работников. Поэтому государству выгодно оказать содействие фирмам в реализации их контрактов, чем решать социальные проблемы новых безработных,

пополняющих ряды малообеспеченных граждан. Методы регулирования многообразны; достаточно сказать, что они реализуются посредством различных протекционистских мер.

Для решения второй задачи государство создает фирмам условия, стимулирующие последних планировать выпуск продукции в объемах, необходимых для удовлетворения общественных потребностей. Что касается стимулирующих мер, то они включают различного рода преференции, страхование контрактов, т.е. все то, что делает экономически выгодным производство определенного объема конкретного блага.

Помимо стимулирования существуют меры прямого действия, и наиболее эффективным является предоставление финансовых ресурсов. Конечно, финансовые ресурсы предоставляются в рамках мер бюджетной политики: государственный заказ, субсидии и др. Эффективность предпринимаемых государством мер зависит от того, насколько они соответствуют экономическим интересам фирм, как органично сочетаются с контрактной системой. Итак, создаются условия, обеспечивающие рентабельность той или иной деятельности, что в свою очередь приводит к заключению контрактов.

Обе задачи в той или иной степени относятся к регулированию предложения. Комплекс предпринимаемых государством мер, включая корректировку направлений использования фирмами своих ресурсов, создают условия для увеличения выпуска продукции (как в натуральном, так и в денежном измерении), не подрывает основ действия рыночного механизма. Надо отметить, что все меры реализуются в рамках четырех основных государственных политик: фискальной, бюджетной, денежно-кредитной и ценообразования.

Конечно, существуют различия между значениями экономических параметров, оптимальных с точки зрения государства и рациональных с позиции частных хозяйствующих субъектов. При этом каждая сторона стремится получить максимальную выгоду. Компромисс достигается в процессе диалога, основанного на партнерских отношениях между государством и хозяйствующими субъектами. В таком случае принцип государственного регулирования заключается в достижении согласованных в процессе диалога параметров экономических условий, необходимых как для исполнения системы контрактов, так и реализации госзакупа. Действия государства не входят в противоречие с хозяйственными планами фирм, и в целом направлены на содействие реализации всех заключаемых в экономике контрактов.

Корпорации, финансово-промышленные группы, производственные объединения и другие крупные фирмы – участники контрактной системы выступают и крупными потребителями трудовых ресурсов. Они тесно связаны с государственными органами. Дж. Гэлбрейт доказывает наличие взаимных интересов между государством и планирующими системами. По его словам, «правительство путем осуществления своих закупок и обеспечения разнообразных потребностей планирующей системы играет жизненно важную роль в осуществлении ее интересов». Но не только этим обусловлена способность крупных корпораций предвидеть события; они зачастую сами предопределяют их, оказывая тем самым влияние на ход экономических процессов.

Следует особо отметить роль таких крупных фирм, как ТНК в устойчивом развитии социально-экономической системы. Прежде всего, надо ясно понимать, что ТНК тесно связаны с правительствами своих стран, откуда они «родом». С точки зрения принимающей страны они самые ненадежные структуры по обеспечению занятости, что объясняется несколькими причинами, в том числе отсутствием «партнерских» отношений с правительственными органами страны пребывания и «силовыми» методами экономического сотрудничества, способностью оказывать косвенное политическое давление. Более того, на ТНК сложно воздействовать в условиях коррумпированных правительств и поэтому они могут позволить себе нарушать материальную структуру экономики. Иначе говоря, ТНК, как правило, безбоязненно сокращают работников и мало платят в тех странах, где могут себе такое позволить с поддержки своих правительств. Также надо отметить, что через ТНК идет импорт рабочей силы не только в виде чистой миграции (ввоза работников), но и через ввоз товаров и услуг, зачастую по завышенным ценам. Произведенное благо содержит в себе затраченный труд, поэтому важно, где создавался продукт, где живут люди, получившие доход от работы по созданию блага. Можно сказать, что услуги международных консалтинговых компаний и финансовых институтов для Казахстана тоже обходятся дорого, как стоимость высоких технологий.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что будущее политики занятости за активными формами содействия занятости и чем быстрее вся система государственного регулирования занятости в нашей республике будет перестроена в направлении активной политики, тем больше уверенности в том, что массовая безработица в Казахстане будет предотвращена. Здесь необходимо взаимодействие всех рычагов и инструментов рыночного хозяйства, формирование социального партнерства между главными субъектами рынка труда, поощрение государством работодателей, создающих новые рабочие места, особенно для социально уязвимых слоев населения, стимулирование профессиональной и территориальной мобильности рабочей силы путем предоставления информации о вакансиях, адресов работодателей и служб занятости других регионов.

Надо обозначить, что успех в области занятости зависит не только от эффективной работы заинтересованных ведомств, но в большей степени от макроэкономической политики государства и стабилизации экономики. Ведь проблемы в организации той или иной помощи безработным являются следствием общей нестабильности, экономического кризиса и спада производства. Таким образом, необходима активизация политики занятости на государственном уровне, основными направлениями которой должны стать:

- стимулирование самозанятости и предпринимательства;
- развитие института общественных работ;
- стимулирование в применении гибких нетрадиционных форм занятости;
- создание системы профподготовки и переподготовки кадров, ориентированных на перспективные структурные изменения в общем спросе на рабочую силу;
- исследование «мини-рынков» труда.

В то же время, формируя новую систему управления занятостью и привлекая для этого опыт промышленно-развитых стран, необходимо учитывать в собственной практике формы и методы государственного регулирования, которые соответствуют экономике переходного периода, этапу становления рынка труда и отвечают особенностям его развития и региональным различиям.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Чуланова З. Казахстанский рынок труда: формальный и неформальный // Труд в Казахстане, 2003. – № 8. – С. 22-32.
- 2 Тулегенов Б., Бельгибаева Ж. Современная ситуация на рынке труда и особенности перемещения рабочей силы в Казахстане // Транзитная экономика, 2004. – № 2. – С. 118-121.
- 3 Одегов Ю., Руденко Г. Внутренний рынок труда в системе социально-трудовых отношений // Вопросы экономики. – 2004. – № 3. – С. 105-114.
- 4 Рахимбекова Т. Рынок труда и проблемы занятости сельского населения в Казахстане // Труд в Казахстане. – 2004. – № 8. – С. 20-22.
- 5 Сансызбаева Х. Наш взгляд на состояние рынка труда в Казахстане // Труд в Казахстане. – 2004. – № 7. – С. 34-41.

### REFERENCES

- 1 Chýlanova Z. Kazahstanskii rynok trýda: formalnyi i neformalnyi // Trýd v Kazahstane, 2003. – № 8. – S. 22-32
- 2 Týlegenov B., Belgibaeva J. Sovremennaja situatsiia na rynke trýda i osobennosti peremeeniia rabochei sily v Kazahstane // Tranzitnaja ekonomika, 2004. – № 2. – S. 118-121
- 3 Odegov Iý., Rýdenko G. Vnýtrennii rynok trýda v sisteme sotsialno-trýdovyh otnoshenií // Voprosy ekonomiki. – 2004. – № 3. – S. 105-114.
- 4 Rahimbekova T. Rynok trýda i problemy zaniatosti selskogo naseleniia v Kazahstane // Trýd v Kazahstane, 2004. – № 8. – S.20-22
- 5 Sansyzbaeva X. Nash vzgliad na sostoianie rynka trýda v Kazahstane // Trýd v Kazahstane, 2004. – № 7. – S. 34-41.

### ТҮЙІН

*А.Д. Құсманова, экономика магистрі  
Инновациялық Еуразия университеті (Павлодар қ.)*

#### **Жұмыспен қамтуды мемлекеттік реттеу: қалыптасқан жағдай және проблемаларды шешу жолдары**

*Қазақстандық еңбек нарығының қалыптасуы мен даму мәселелерін мемлекеттік қолдау жасамай шешуге болмайды. Мемлекет жұмыс берушілер, кәсіподақтар және жергілікті билік органдарының ынтымақтастығы және өзара іс-қимылы, барынша және тиімді жұмыспен қамтуды қамтамасыз ету үшін «катализаторы» болуы тиіс. Мақалада халықты жұмыспен қамтуда мемлекеттің реттеу әсері қаралды.*

**Түйін сөздер:** нарықтық экономика, жұмыспен қамту, экономиканы реттеу.

**RESUME**

*A.D. Kusmanova, Master of Economics  
Innovative University of Eurasia (Pavlodar)*

***State regulation of employment:  
current situation and ways to solve problems***

*The problems of formation and development of the Kazakhstan labor market cannot be solved without state support. The state should become a “catalyst” in the cooperation and interaction of employers, trade unions, and local authorities in ensuring maximum and effective employment. The article considers the influence of the state on the regulation of employment of the population.*

***Key words:*** market economy, employment, regulation of the economy.