

10.10. ТРАНСФОРМАЦИЯ ФУНКЦИЙ И ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Лылова О.В., к.э.н., доцент, кафедра теоретической и прикладной экономики

Российский государственный гуманитарный университет

В статье рассматриваются основные этапы и особенности финансирования Государственной службы занятости населения (ГСЗН). Рассмотрены источники, формирующие средства Фонда занятости. Рассмотрены основные функции служб занятости.

Проблемы эффективной занятости и снижения безработицы являются неотъемлемыми и острыми проблемами рыночного хозяйства. Решить или хотя бы снизить остроту данных проблем призвана Государственная служба занятости населения (ГСЗН), которая является основным институтом, способствующим устранению диспропорций на рынке труда. За годы своего развития данная структура накопила достаточный опыт решения различных проблем рынка труда, но в кризисные периоды развития экономики ее роль значительно усиливалась. Среди экономистов и социологов достаточно активно обсуждается проблема эволюции государственной службы занятости. Рассмотрим трансформации функций данного института и особенности его финансирования на разных стадиях экономического развития нашей страны.

При исследовании функций ГСЗН целесообразно использовать типологию и периодизацию, предложенную рядом авторов. Так, например, коллектив авторов под руководством Капелюшникова В.Е. и Гампельсона Р.И. считает целесообразным рассматривать следующие этапы развития данного института:

- первый этап – 1991-1998 гг., характеризующийся сокращением занятости, снижением продолжительности рабочего времени;
- второй этап – условно можно отнести к периоду с 1999 по настоящее время, который характеризуется, по мнению авторов, «энергичным посттрансформационным подъемом, в условиях которого все основные индикаторы рынка труда начали быстро улучшаться» [5].

По нашему мнению, наиболее полная и развернутая периодизация представлена в работе Четверниной Т.Я. [6].

В периодизации, представленной данным автором, первый этап с 1991 до середины 1995 гг. определялся как период бурного развития. Второй этап – с середины 1995 до 2001 гг. – периодом изменения отношения населения к работе службы занятости. Третий этап проходил в 2001-2006 гг. и отличался кардинальным реформированием системы финансирования данной структуры. С 2006 г. по настоящее время продолжается 4-й этап развития и реорганизации работы службы занятости в нашей стране. Рассмотрим особенности развития данного института на каждом этапе.

В 1990-е гг. официальный подход к политике рынка труда в Российской Федерации строился, исходя из того, что государство снимало с себя ответственность за общий уровень занятости населения. Среди политико-экономических задач на первое место были возведены такие задачи, как сбалансированность бюджет-

та и снижение инфляции, поддержание курса рубля и снижение бюджетного дефицита. Социальный блок задач, в том числе меры, направленные на снижение безработицы, рассматривались как второстепенные. Априори было определено, что правительство не регулирует систему рабочих мест и уровень занятости в стране, данные вопросы автоматически решаются рынком. Таким образом, политика в сфере занятости формировалась в рамках либеральной рыночной концепции, повлиявшей на создание основного тренда дальнейшего социально-экономического развития страны и главные макроэкономические пропорции.

Первый этап, 1991 – середина 1995 гг. характеризуется формированием Государственной службы занятости, вызванной стремительными институциональными процессами и глобальными социально-экономическими трансформациями в российском обществе. Первоначальный этап становления рыночной системы хозяйствования сопровождался трансформацией отношений собственности, снижением объемов государственного финансирования предприятий, массовыми сокращениями производственной деятельности в ряде отраслей национального хозяйства. Формирование многоукладной экономики вызвало новое явление в жизни российского общества – появлением безработицы (скрытой и открытой) и категории неполных занятых.

Для снижения уровня безработицы, своевременного предотвращения ее роста, снижения остроты социально-экономических проблем, вызванных этим явлением, в 1991 г. была сформирована Государственная служба занятости населения, ответственная за меры содействия занятости. В программу ее работы были включены отдельные пункты, касающиеся поддержки малого и среднего предпринимательства и субсидирования рабочих мест на предприятии. Закон РФ «О занятости населения в РФ» от 19 апреля 1991 г. №1032-1 определяет правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения. В это же время разрабатывалась Федеральная целевая программа содействия занятости, проекты трудового кодекса. В соответствии с Законом РФ «О занятости населения в РФ» от 19 апреля 1991 г. №1032-1, финансирование деятельности службы занятости происходило за счет бюджетов субъектов Федерации. Источником выплаты пособий по безработице является федеральный бюджет, из которого средства отчисляются в виде субвенций бюджетам субъектов Федерации [1].

Определялось, что Государственная служба занятости населения реализует свои функции на трех уровнях – федеральном, региональном и местном. Рассмотрим особенности работы данного института на каждом уровне.

1. Уровень 1 – функции Федеральной службы занятости. К полномочиям федеральных органов государственной власти в плане осуществлении государственной политики в сфере содействия занятости населения относятся:
 - принятие федеральных законов и иных нормативно-правовых актов РФ, регулирующих область занятости населения;
 - разработка и реализация федеральных программ в сфере занятости населения и осуществление контроля за их исполнением;
 - формирование средств на социальную поддержку безработных граждан и осуществление контроля за их целевым использованием,

- разработка и реализация мер долгосрочной государственной политики в сфере занятости населения, согласование данных программ с государственной экономической политикой
 - установление норм социальной поддержки безработных граждан, исходя из бюджетной политики и среднего уровня оплаты труда;
 - определение основных направлений профессионального обучения и переобучения высвобождающихся граждан.
2. Уровень 2 – функции региональных организаций службы занятости. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией решают следующие вопросы:
- разработка и осуществление государственной политики содействия занятости населения с учетом национальных, культурных традиций, а также исторически сложившихся в регионах видов занятости и практики трудовой миграции;
 - разработка и реализация мероприятий по стабилизации положения на рынке труда региона, формирование мер, направленных на сохранение равновесного рынка труда, предупреждение массовых увольнений работников;
 - поиск и разработка механизма финансирования и софинансирования региональных программ содействия занятости.
3. Уровень 3 – местные организации службы занятости, в том числе муниципальные и районные, их филиалы, бюро, центры в соответствии со своей компетенцией решают следующие вопросы:
- проведение мониторинга местного рынка труда;
 - сохранение существующих и формирование новых рабочих мест;
 - организация временных и общественных работ, проведение ярмарок вакансий;
 - направление лиц, зарегистрированных в службе занятости в качестве безработных, на курсы переобучения или повышения квалификации;
 - создание базы данных вакансий, организация встреч соискателей с потенциальными работодателями;
 - выплата пособий по безработице, а также различного вида материальной помощи семьям и стипендий лицам, направленным на переобучение по рекомендации центров занятости.

Местные органы власти имеют широкий ряд полномочий в области защиты прав работающих от массовых увольнений. Например, в случае объективной необходимости массового высвобождения работников и невозможности их скорейшего трудоустройства, органы местного самоуправления имеют законодательные полномочия на срок до 6 месяцев отменить решение о высвобождении сотрудников или принять решение о проведении их поэтапного сокращения в течение одного года.

Основная нагрузка по трудоустройству и переобучению безработных граждан ложится на плечи персонала районных служб занятости. Сотрудники служб занятости организуют обучение безработных на базе своих учебных центров, которые в зависимости от конъюнктуры местного рынка труда могут быть организованы как многофункциональные, специализированные и предоставляющие дополнительное образование. Источниками финансирования таких учебных центров являются средства, привлекаемые из региональных и местных бюджетов, а также из государственного Фонда занятости.

Деятельность учебных центров, сформированных на базе служб занятости, строится на основе следующих принципов:

- предоставление льгот в обучении для граждан, не обладающих конкурентными преимуществами на рынке труда, например для лиц, долгое время не имеющих работы,

- молодежи, инвалидов, беженцев, женщин, обремененных значительной демографической нагрузкой;
- предоставление широкого спектра услуг в выборе профессий и специальностей;
- проведение опережающего обучения с учетом перспективных тенденций в потребностях рынка труда;
- распространение обучающих программ содействия занятости населения.

Следует отметить, что центры занятости оказывают как платные, так и бесплатные услуги. К перечню бесплатных услуг можно отнести следующие:

- методическая помощь в организации профессионального обучения;
- организация обучения и переобучения рабочих и специалистов на предприятиях в регионе;
- подготовка граждан для осуществления самостоятельной предпринимательской деятельности;
- консультирование и предоставление информационных услуг, в том числе работодателям и гражданам.

К платным услугам относятся проведение консультаций психолога и профориентация. Таким образом, общими функциями служб занятости всех уровней являются:

- анализ и прогнозирование спроса и предложения на рабочую силу, как на макро, так и на микроуровне;
- оказание помощи в выборе подходящей вакансии;
- организация подготовки и повышение квалификации кадров.

В 1991 г. был создан Фонд занятости специально для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики в данной сфере. При этом имущество фонда являлось федеральной собственностью, а его средства направлялись на финансирование разнообразных мероприятий по содействию трудоустройства населения.

Средства Фонда занятости формировались из нескольких источников, в частности за счет ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, обязательных страховых взносов работодателей (2%) и работающих. Допускалось привлечение дополнительных источников в виде добровольных взносов юридических и физических лиц. Размер страховых взносов в фонд устанавливался законодательными органами по представлению Правительства РФ. Существовал определенный порядок формирования средств на федеральном и региональном уровнях. Вначале обязательные страховые взносы поступали в фонды занятости городов и районов, далее часть этих взносов отчислялась в фонды занятости субъектов Федерации. Таким образом, федеральная часть Фонда занятости образовывалась за счет отчислений из фондов занятости, формируемых на уровне субъектов Федерации. Средства фонда направлялись на программы активной политики занятости, в том числе на профессиональное обучение и консультирование, создание и сохранение рабочих мест, мониторинг рынка труда, оплату труда сотрудников и консультантов.

Контроль за своевременным и полным поступлением страховых взносов в Фонд занятости осуществляют органы службы занятости совместно с налоговыми органами в порядке, установленном Правительством РФ. Порядок взаимодействия указанных органов в этой сфере определен в письме «О взаимодействии органов Госналогслужбы России и органов службы занятости при осуществлении контроля за своевременным и полным поступлением страховых взносов» Государственной налоговой службы РФ №ВГ-6-07/406, Федеральной службы занятости РФ №М-6-94-1480 от 11 июня 1996 г. Тариф взносов в государственный Фонд занятости работодателей – предприятий и учреждений различных форм собственности – был

установлен в размере 2% по отношению к начисленной оплате труда, а с 1 января 1996 г. – 1,5%. Таким образом, федеральная часть Государственного Фонда занятости формировалась за счет следующих источников:

- отчислений из Фондов занятости, функционирующих в республиках, автономных областях, муниципальных образованиях, из части обязательных страховых взносов работодателей и работающих граждан;
- ассигнований из федерального бюджета РФ;
- доходов от размещения средств на депозитных счетах, в результате приобретения краткосрочных ценных бумаг и учредительской деятельности;
- за счет добровольных взносов юридических и физических лиц;
- за счет прочих поступлений.

Второй этап: середина 1995 г. – 2001 год. Следует отметить, что если начало 1990-х гг. характеризовалось низкими показателями зарегистрированной безработицы (порядка 5,2%), вызванными патерналистской политикой предприятий, широким распространением явления теневой занятости и скрытой безработицы, то к середине 1990-х гг. этот показатель в среднем по РФ вырос до 9,8%. Численность безработных, рассчитанная по методологии Международной организации труда (МОТ), увеличилась на 3 млн. чел., уровень безработицы по некоторым возрастным группам превысила 20%-й барьер (табл. 1).

Таблица 1

УРОВЕНЬ БЕЗРАБОТИЦЫ ПО ВОЗРАСТНЫМ ГРУППАМ (ДОЛЯ ОТ ЭКОНОМИЧЕСКИ АКТИВНОГО НАСЕЛЕНИЯ СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ВОЗРАСТНО-ПОЛОВОЙ ГРУППЫ) [6]

Год	Всего	До 20 лет	55-59	60 и старше
1992	5,2	20,4	3,8	5,6
1995	9,5	28,7	5,7	5,2
1998	13,2	45,7	8,8	8,9
1999	12,6	31,0	9,4	8,3
2000	9,8	29,2	8,0	6,0
2001	8,9	28,8	6,1	5,7
2002	8,6	27,3	5,5	5,7

Уже к середине 1995 г. стало очевидно несоответствие существующей системы формирования федеральной части фонда и изменившихся условий на рынке труда. В связи с достаточно резким ростом безработицы, вызванным завершением очередного этапа приватизации и переходом части безработных из категории «скрытые» в категорию «открытые, регистрируемые», значительно увеличилось число регионов, перешагнувших 4%-ный уровень регистрируемой безработицы. При этом переход в группу дотационных регионов начинается при преодолении 3,5% барьера регистрируемой безработицы. В этих условиях было принято решение о перечислении дотационным регионам не только прямых, но и косвенных дотации из федеральной части фонда.

В связи с ростом числа дотационных регионов и усилением нагрузки на федеральную часть Фонда занятости, в 1995 г. возникла настоятельная потребность в увеличении доли централизованной части. Таким образом, начиная с этого периода, размеры ассигнований из федеральной части бюджета в федеральную часть фонда увеличились практически вдвое.

В 1997-1998 гг. в связи с углублением экономического кризиса, формированием практики недофинансирования предприятий и взаимных неплатежей, сформировалась принципиально иная ситуация. При сохранении и распространении депрессивных тенденций в экономике, резко снизились средние нормы отчислений в федеральную часть Фонда (с 12% в 1995 г. до 5,6% в 1998 г.). В результате федеральная часть фонда уменьшилась более чем в два раза. В связи с

недофинансированием, возможность повлиять на ситуацию в регионах резко снизились. Так, например, средства, реально перераспределенные центральной частью в регионы-реципиенты, уменьшились с 365 млрд. руб. в 1995 г. до 132 млрд. в 1997 г. и 130 млрд. руб. в 1998 г. (табл. 2).

Таблица 2

ПЕРЕЧИСЛЕННЫЕ И РАСПРЕДЕЛЕННЫЕ СРЕДСТВА ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ ЧАСТИ ФОНДА ЗАНЯТОСТИ 1995-ГО, 1997-ГО И 1998 ГГ. [6]

Источники	1995г.	1997 г.	1998 г.
Собрано отчислений от работодателей, млрд. руб.	3262	5511	5366
Реально перечислено в федеральную часть Фонда занятости, млрд. руб.	483	230	298
Перечисления в федеральную часть Фонда занятости по отношению к 20% собранных средств от работодателей, %	74	21	28
Перечислено из центра в регионы в виде прямых дотаций, млрд. руб.	365	132	130
Прямые дотации из центра по отношению к 20%, собранных средств от работодателей, %	56	12	12

Стало очевидно, что складывающаяся в начале 1990-х гг. практика перераспределения финансовых потоков между центром и регионами привела к резкому недофинансированию федеральной части Фонда занятости. Как следствие, возникший дефицит средств региональных фондов занятости заставил Министерство труда РФ предпринять определенные шаги по изменению сложившейся ситуации. В 1997 г. было принято Положение о распределении средств Государственного фонда занятости населения РФ. В соответствии с п. 2.2 Положения эти средства могут использоваться в следующих направлениях:

- на восполнение дефицита бюджета региональных фондов занятости (не менее 80%);
- на образование резервов, которые расходуются на погашение задолженности по пособиям на территориях, характеризующихся сложной ситуацией на рынке труда (до 20%);
- на выплаты денежных пособий безработным;
- на возмещение Пенсионному фонду РФ расходов в связи с оплатой досрочных пенсий;
- на выплату стипендий лицам, проходящим обучение и переподготовку по направлению служб занятости;
- на оплату труда основного штата сотрудников служб занятости в регионах;
- на оплату курсов повышения квалификации работников государственной службы занятости.

Принятое 23 апреля 1997 г. Положение о Министерстве труда и социального развития РФ предусматривает, что данное ведомство «возглавляет и организует деятельность федеральной государственной службы занятости населения и службы по урегулированию коллективных трудовых споров». Кроме того, министерство имеет возможность создавать свои территориальные комиссии по урегулированию коллективных трудовых споров.

Третий этап: 2001 г. – 2005 г. С 1 января 2001 г. было принято решение о прекращении деятельности государственного Фонда занятости. После ликвидации фонда выделение средств из бюджета службы занятости на эти цели практически прекратилось. Позитивные экономические изменения 2000-х гг., начавшееся снижение безработицы и рост занятости смягчили остроту проблем, возникающих на рынке труда. В обществе опять возобладали либеральные рыночные концепции, согласно которым главная задача органов власти на рынке труда состояла в том, чтобы регламентировать пра-

вила найма и увольнения работников, регистрировать безработных и предоставлять им ряд государственных услуг. Финансирование органов службы занятости в данный период производилось за счет средств федерального бюджета.

Из федерального бюджета финансируются расходы на выплату пособий по безработице и стипендий в размерах, установленных Законом о занятости, а также расходы на дополнительную материальную помощь безработным гражданам, осуществление мероприятий по организации и оплате общественных работ, выплату стипендий, содержание учреждений государственной службы занятости.

Обязательные страховые взносы работодателей и организаций были установлены с 1 января 2003 г. в размере 1,0%, с 1 января 2006 г. – 1,5% от средств, направляемых на оплату труда.

Четвертый этап. В 2006-2007 гг. происходила передача большинства полномочий федеральной службы занятости с федерального уровня на уровень субъектов Федерации. Так, согласно закону от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ, РФ передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по осуществлению контроля за соблюдением государственных гарантий в области занятости населения, регистрации безработных граждан в целях содействия им в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимого персонала. Организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности, трудоустройства, профессионального обучения [2].

Средства на осуществление новых полномочий предусматривались в виде субвенций из федерального бюджета. Объем средств, предусмотренный в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетов субъектов РФ, определялся из расчета численности населения региона, используя методики расчета нормативов затрат, утвержденных Правительством РФ. Субвенции зачисляются в установленном порядке для исполнения федерального бюджета РФ на счета бюджетов субъектов РФ. Предполагалось, что дальнейшее перечисление субсидий будет осуществляться по результатам фактического расходования средств в соответствии с условиями Соглашения организации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта РФ, заключаемого Федеральной службой по труду и занятости с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 30 декабря 2010 г. №1245-н.

Установлено, что с 1 января 2012 г. активные мероприятия по содействию занятости населения будут финансироваться из региональных бюджетов, но пособия по безработице по-прежнему будут финансироваться из средств федерального бюджета. Так, за федеральным бюджетом остаются расходы на все социальные выплаты, предусмотренные для безработных: стипендии в период прохождения курсов повышения квалификации и переподготовки, пенсии для безработных, которые не достигли пенсионного возраста, различные виды материальной помощи. Предполагается, что такие изменения упростят контроль за качеством предоставляемых государственных услуг центрами занятости.

Как нам представляется, дальнейшее реформирование работы государственной службы занятости должна продолжить в следующих направлениях.

1. Необходима разработка единой системы критериев распределения средств между регионами.
2. Необходимо увеличить страховые взносы с работодателей и ввести обязательные страховые взносы с работающих граждан.
3. Необходимо разработать действенную систему страхования от безработицы, предполагающую соответствующие изменения Закона о занятости.

4. Дальнейшее реформирование института должно проходить с учетом кадровой реформы, с нормативным закреплением особенностей набора сотрудников в центры занятости.

Литература

1. О занятости населения в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 июля 2012 г. №133-ФЗ, с изм., внесенными постановлениями Конституционного суда РФ от 16 дек. 1997 г. №20-П, от 23 апр. 2012 г. №10-П). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий [Электронный ресурс] : федер. закон от 31 дек. 2005 г. №199-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Горина Е.Е. Развитие государственной службы занятости в России [Электронный ресурс] / Е.Е. Горина. URL: <http://media.wix.com/ugd>.
4. Горина Е.Е. Служба занятости: проблемы формирования и оптимизация функционирования [Текст] / Е.Е. Горина // Регионология. – 2010. – №2. – С. 176-186.
5. Нестандартная занятость в российской экономике [Текст] / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшниковой; Госуд. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006. – 400 с.
6. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm>.
7. Четвернина Т.Я. Российская служба занятости: деградация или ренессанс [Текст] / Т.Я. Четвернина // Человек и труд. – 2004. – №3. – С. 48-53.

Ключевые слова

Государственная служба занятости; рынок труда; безработица; административная реформа; регламенты предоставления услуг.

Лылова Оксана Владимировна

РЕЦЕНЗИЯ

Очевидна потребность во всестороннем анализе и глубокой проработке теоретических и методологических аспектов государственного регулирования занятости в целях достижения наиболее полного использования трудовых ресурсов общества. В этом смысле актуальность данной статьи не вызывает сомнения.

В статье подчеркивается, что в настоящее время начался новый этап реформирования функций государственной службы занятости, сопровождающийся реорганизацией практики финансирования, в связи с тем, что за Федеральной службой по труду и занятости (Роструд) остаются только функции нормативно-правового регулирования в сфере труда и контроль за соблюдением трудового законодательства, а полномочия и финансирование службы занятости передаются с федерального на региональный уровень.

На этом этапе, как обоснованно подчеркивается в статье О.В. Лыловой, следует не только преодолеть отдельные просчеты, допущенные на первых этапах формирования и функционирования данного института, но и в большей мере ориентировать систему государственной службы занятости на достижение приоритетов развития российской экономики.

Доказательность научных результатов и практических рекомендаций, содержащихся в данной статье, определяется обобщением автором большого объема научных исследований, нормативно-правовых документов разных лет, статистических данных и мониторингов, в том числе, по проблематике особенностей финансово-бюджетного функционирования данной службы.

Автор подчеркивает необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы данного института и предполагает, что без дальнейшего генезиса изучаемого института невозможно оптимальное функционирование российского рынка труда.

Виленский А.В. д.э.н., профессор, заведующий сектором «Экономика регионов и местное самоуправление» Института экономики Российской Академии наук.