Лекция № 4. Организация служб занятости

План

1. История возникновения служб занятости. Международное право в области занятости
2. Платное трудовое посредничество
3. Нормативные акты об организации служб занятости
4. Политика занятости в период после 60-х годов
5. Дополнительные нормативные акты (профориентация и специальные программы занятости)
6. Организация и регулирование занятости населения
7. Полномочия служб занятости
8. Государственная служба занятости населения Российской Федерации
9. Государственная политика в области занятости населения

1. История возникновения служб занятости

Как уже говорилось, безработица является серьезной проблемой, которая вызывает многие негативные последствия для всего населения. Уже в сороковых годах 20 столетия международное сообщество в своих документах рассматривало безработицу как результат плохого функционирования экономической системы. Поэтому государство, призванное проводить социальную политику, обязано реализовывать систему целенаправленных мероприятий по регулированию отношений между различными социальными группами населения в части повышения общественного благосостояния, улучшения качества и уровня жизни, рационального использования трудового потенциала и на этой основе — роста эффективности функционирования экономики страны.

Для более ясного представления сути такой организации, как служба занятости, необходимо, прежде всего, выяснить причины ее возникновения и развития, определить ее место в экономической и социальной структуре государства в определенном историческом контексте.

Приступим к рассмотрению вопроса возникновения служб занятости со знакомства с нормативными актами Международной организации труда (в дальнейшем МОТ), отражающими законы и основные идеи тех времен в данной области. Эта старейшая международная организация, возникшая в 1919 г., за десятилетия своего существования не только создала развернутую концепцию социального партнерства, но и по существу стала высшим звеном регуляции трудовых отношений на мировом рынке труда. Одной из важнейших функций МОТ является осуществление нормотворческой деятельности в области трудовых отношений. За годы своего существования

она приняла большое число нормативных документов, которые в сумме составляют нечто вроде Международного кодекса труда: это свод 181 Конвенции и 188 Рекомендаций МОТ. В Кодексе дана развернутая правовая основа социального партнерства в виде конкретных правовых норм, содержащихся в специальных юридических актах — Конвенциях и Рекомендациях МОТ. В них заложены основные правовые нормы, определяющие правовой статус всех субъектов социального партнерства. Правовой аспект Международного Кодекса труда может быть вкратце сведен к следующим моментам:

- признание права профсоюзов на законодательную инициативу и равноправие социальных партнеров;
- существование в государствах-членах МОТ арбитражных органов по разрешению социально-трудовых конфликтов;
- создание в государствах-членах МОТ условий для обеспечения независимости социальных партнеров друг от друга, автономности их функций;
- в действиях социальных партнеров отсутствует императив политических амбиций и идеологических установок.

Конвенции МОТ касаются таких вопросов, как свобода объединений, право на коллективные переговоры, содействие коллективным переговорам, коллективные договоры и соглашения, примирение и арбитраж, консультации и сотрудничество между органами государственной власти и организациями трудящихся и предпринимателей на отраслевом и национальном уровнях.

К первым нормативным документам в данной области относится Конвенция № 2 и Рекомендация № 1 по вопросам безработицы, принятые на первой сессии Международной конфедерации труда в 1919 году. В то время безработица еще не воспринималась как следствие порочной экономической системы (экономические системы стран Европы испытывали периодическое негативное влияние циклов, состоящих попеременно то из подъема, то из спада производства). Целью этих нормативных актов является сведение до минимума последствий безработицы, а не внедрение новых идей, что было связано со стремлением защитить личность, а не с желанием предложить новые модели управления экономикой.

В принятых документах предлагается два основных способа облегчения последствий безработицы:

1) трудовое посредничество;
2) страхование на случай безработицы.

Конвенция допускала наличие бесплатных и частных контор по трудовому посредничеству при условии, что они подчиняются государственному законодательству и что их деятельность согласовывается с

деятельностью государственных контор. Однако необходимо заметить, что в 1919 году идея платных контор трудового посредничества вызывала негативное отношение у авторов нормативных актов, а Рекомендация 1919 г., составленная на основе стремления к социальной справедливости, выступает вообще за запрещение платного трудового посредничества. Здесь же обсуждается вопрос о страховании на случай потери работы. Рекомендация указывает на создание систем страхования или выплат субсидий уже существующим системам. Конвенция же, напротив, не стремится заходить так далеко, поэтому в Конвенции указывается только необходимость защищать права работника, имеющего страховку на случай безработицы, с того момента, когда он принимает решение работать в другой стране.

По мере того, как совершенствуются законодательство, нормативные акты, всеобщие конвенции, гарантирующие минимальную зарплату и нормальные условия труда, и усиливается система контроля труда, участие работников и нанимателей сводится лишь к контролю политики и управления государственной службой. Очевидно также, что паритетное представительство, предусмотренное этой конвенцией, в большей степени способствует осознанию государствами своей ответственности в области занятости. Сегодня можно говорить о прогрессивности нормативных актов 1919 года. Эти акты (как, впрочем, и большинство тех, которые были приняты в эти годы) дают толчок к динамичному развитию социальных требований в большинстве стран, где законодательство и практическая деятельность не подчиняются положениям международных нормативных актов.

В нормативных актах, принятых МОТ с 1920 года и до начала Второй мировой войны, в основном развивается идея помощи, оказываемой индивидуально каждому безработному. Это Рекомендация № 11 о безработице в сельском хозяйстве, принятая в 1921 году. Указывая на гибельные последствия безработицы в этой важной сфере деятельности, она выступает за освоение новых земель, использование высокопроизводительной техники, поиск возможной временной занятости, а также за создание сельскохозяйственных кооперативов.

Под влиянием великой экономической депрессии Конференция МОТ приняла в 1934 году два других нормативных акта о безработице: Конвенцию № 44 и Рекомендацию № 44, которые выступают за принятие систем страхования, будь оно обязательным или нет. В этих документах указаны различия между разными формами страхования и помощи. В них установлены разграничения между пособием (полученным от выплат взносов), компенсацией (например, оплата за участие в спасательных работах), дополнительной помощью (тем, кто не имеет или больше не имеет права на компенсацию) и социальной помощью неимущим. Конвенция определяет

категории трудящихся, имеющих право на помощь, уточняет условия, необходимые для получения прав на пособие (выплата взносов, обязательные профессиональные стажировки и т. д.), а также определяет причины, по которым его можно лишиться (необоснованный отказ от предлагаемого места, ошибки, допущенные работником, компенсации, полученные по истечении срока контракта, отъезд за границу и пр.), приводит сроки и систему выплат пособий и, наконец, регламентирует возможную систему разрешения спорных вопросов. Однако принятые нормативные акты недостаточно точно указывают на механизмы, призванные управлять системой страхования и помощи. Они не учитывают существовавших в это время систем страхования, управляемых непосредственно профсоюзными организациями.

В 1935 году, в связи с оказавшейся особенно опасной для общественного спокойствия в период великого экономического кризиса ситуацией с безработицей среди молодежи, МОТ приняла Рекомендацию № 45. Это был ряд практических и эффективных мер, которые долгое время будут пользоваться успехом, и большинство из них найдут отражение в дальнейших нормативных документах. Речь идет в основном о внимании, которое законодатели издавна уделяют вопросам занятости молодежи.

Нормативные акты, принятые МОТ после Второй мировой войны, позволили более широко взглянуть на проблему занятости, не забывая при этом о правах человека. Некоторые из них рассматривают проблему занятости (а, значит, косвенно и проблемы, связанные со службами найма) в комплексе с защитой прав человека.

Среди этих актов можно упомянуть Конвенцию № 111 1958 г. о дискриминации (занятость и профессия), Рекомендацию № 123 1965 г. о занятости женщин, имеющих семью, Конвенцию № 138 и Рекомендацию № 146 1973 г. о минимальном возрасте приема на работу.

2. Платное трудовое посредничество

Проблеме платного трудового посредничества, затронутой еще в 1919 году, уделяется большое внимание во многих документах МОТ. В 1933 г. были приняты Конвенция № 34 о конторах платного трудового посредничества и Рекомендация № 42 о конторах трудового посредничества. В общих чертах эти документы остаются верны принципу бесплатного трудового посредничества, но вместе с этим сильно смягчают формулировку о необходимости платных контор. Действительно, эти акты, прежде всего, направлены на упорядочение системы платного трудового посредничества. Рекомендация признает, что закрытие платных контор трудового посредничества для некоторых профессий во многих странах может стать источником проблем, если бесплатные государственные конторы не смогут полностью заменить частные.

Здесь же оговаривается, что платные конторы обязаны соблюдать законодательство, иметь лицензию, а их тарифы должны контролироваться.

Рекомендация признает важную роль некоторых контор, специализирующихся на определенных профессиях. Она призывает государственные конторы трудового посредничества следовать их примеру, признавая тем самым, что ликвидировать частные конторы можно будет только тогда, когда подобные государственные службы смогут гарантировать такое же качество оказываемых услуг.

В 1946 года принимается Конвенция № 96, являющаяся итогом пересмотра положений 1933 года о частном трудовом посредничестве, который свелся к новому смягчению существовавших положений. Этот документ предлагает государствам, подписавшим его, два варианта:

а) либо последовательную ликвидацию частных контор; б) либо контроль над ними.

В первом варианте, хоть он и остается похожим на нормативный акт 1933 года, смягчается само его применение: сроки ликвидации не обязательны, они устанавливаются местным законодательством; ликвидация возможна только в случае наличия государственных контор трудового найма, способных оказать те же услуги.

Во втором варианте прямо допускается соседство государственных контор и частных заведений, открытых не с целью обогащения. В этом случае нормативным актом предусматривается обязательное их подчинение официальным регламентациям и контролю. Но принятие конвенции от 1946 года не разрешило коренным образом вопроса о платном трудовом посредничестве

В некоторых странах, например, убедились, что платное трудовое посредничество, будучи конкурентом, стимулирует государственные службы. А в других странах, напротив, пришли к выводу, что современные методы управления, оценки профессиональной подготовки и выбор кандидатов толкают платные конторы трудового посредничества к неблаговидной деятельности, пресечь которую официальные системы контроля не в состоянии. В некоторых развивающихся странах платное трудовое посредничество сохраняет те же черты, которые подвергались резкому осуждению в документах 1919 года. Не вызывает сомнения, что вопрос о частном трудовом посредничестве, являющийся одним из самых важных, до сих пор остается открытым.

3.Нормативные акты об организации служб занятости

В 1948 году было принято два нормативных акта, которые и по сей день являются единственными документами, непосредственно касающимися

служб занятости. Речь идет о Конвенции № 88 и Рекомендации № 83 об организации служб занятости. Эти акты не ограничиваются простыми предписаниями организационного характера. В них сформулированы новые концепции. Теперь безработица рассматривается как бич не только для отдельного человека, но и как результат плохого функционирования экономической системы.

В обязанность службы занятости входит не только помощь отдельным безработным, но и контроль за занятостью. Исходя из новых нормативных актов, полная занятость — это прежде всего результат рациональной организации рынка труда, которая сводится к устранению препятствий, мешающих его развитию и попыткам его стабилизации. Службы занятости являются основным организатором и регулятором этого рынка. Такова главная мысль создателей нормативных актов 1948 года.

Кроме определения задач служб занятости Конвенция подробно объясняет пути их решения: трудовое посредничество, поощрение профессиональной и географической мобильности и сбор информации о рынке труда. Эти нормативные акты не снимают со службы занятости ее традиционной социальной функции. Они напоминают, что эти службы должны способствовать управлению системой страхования на случай безработицы, а кроме этого, как и раньше, принимать меры по организации трудового посредничества для молодежи и определенных категорий работников, т. е. речь идет не о подмене одной функции другой, а о совмещении первоначальной социальной функции и экономической функции регулятора рынка труда. Эта двойная задача определяет, как бы двойную суть службы занятости, что затрудняет иногда ее практическую реализацию.

Именно этот факт послужит причиной многочисленных разногласий и обречет государственную службу занятости на постоянное балансирование между решением проблем, связанных с безработицей, и проблемами занятости.

Конвенция выдвигает принципы разумного управления: разрозненные конторы должны быть объединены в сеть службы занятости, что позволит через консультативные региональные или местные комиссии участвовать в них как нанимателям, так и работникам, облегчит профессиональную специализацию по отраслям экономики, обеспечит компетентность и честность персонала и даст возможность координировать их деятельность с частными конторами трудового посредничества.

Прогрессивность этого документа остается бесспорной, так как проблема занятости может решаться совместно с многочисленными государственными и частными организациями. Определяя программы занятости как совместный результат деятельности различных организаций,

документ определил тем самым направление дискуссий, которые начались через несколько лет.

4. Политика занятости в период после 60-х годов

Конвенция № 122 и Рекомендация № 122 о политике занятости, принятые в 1964 году, уделяют лишь небольшое внимание службам занятости. Тем не менее, они точно определяют их концепцию. Толчком к принятию этих документов послужили проблемы, которые встали перед молодыми развивающимися государствами, получившими независимость.

По определению этих новых документов, занятость не является теперь вопросом только организации рынка труда. Механизмы экономики, даже после корректировки всех дисбалансов, не в состоянии сами по себе поднять решение проблемы занятости на самый высокий уровень. Решению этой проблемы способствует взаимодействие двух факторов: прежде всего политические решения, а затем последовательные, согласованные и направленные на общую цель действия.

Эта новая политика предусматривает заинтересованность правительства и его прямое вмешательство в экономику. Она предполагает, что решение проблемы занятости должно быть основной целью политики правительства и что оно должно изыскивать способы подчинять этой цели решение остальных задач: рост материального благосостояния или же максимальное увеличение экспорта.

Последствия этой политики не замедлили сказаться на роли служб занятости. Их функция как регулятора рынка труда перестает быть эксклюзивной и становится одним из элементов политики занятости. Эта функция теперь приобретает такое же значение, как и политика, направленная на обеспечение максимального использования рабочей силы, как политика государственных расходов на социальное обеспечение или же как налоговая политика, стремящаяся к перераспределению доходов и увеличению покупательной способности малоимущих. Несмотря на то, что службы занятости не являются больше стержнем программы полной занятости, они все же сохраняют в ней фундаментальную роль.

Политика полной занятости должна основываться на анализе или же на статистических данных о численности экономически активного населения страны, безработице, занятости и неполной занятости. Этим определяется важность служб занятости как основного источника информации по проблеме занятости.

Политика занятости предусматривает экономическую перестройку, программы инвестиций и промышленную конверсию. Этим обусловлена важность служб найма как организатора перераспределения рабочей силы, предусмотренного экономической программой правительства, как органа,

способного выполнить задачу по трудоустройству и переподготовке рабочей силы (эта функция увеличивает важность профессиональной ориентации, облегчающей адаптацию кадров к новым условиям или же их переход из одного сектора экономики в другой, и является основой плана перестройки и инвестиционных программ).

И, наконец, политика занятости предполагает организацию общественных работ и специальных программ для молодежи, поэтому служба занятости может отныне рассматриваться как основной учредитель, контролер и участник этих программ.

Но кроме новых задач службы занятости продолжают выполнять те функции, которые определены многими годами их существования, т. е. персональную помощь безработным и регулирование рынка труда.

Таким образом, политика занятости не только определяет новые задачи перед службой занятости, но и предоставляет новые возможности для решения ее традиционных задач, например, трудового посредничества. В системе, направленной на изыскание новых рабочих мест, ее задача не может сводиться только к пассивному фиксированию спроса и предложения рабочих мест и его удовлетворению. В эту задачу входит использование всех возможностей для ее решения. Сведения о спросе и предложении рабочих мест нужны не только для трудового посредничества; они необходимы также для информации и анализа. Изучение положения на предприятиях позволит внести большее количество предложений, что само по себе необходимо для трудового посредничества. Кроме этого, оно позволит дать предприятиям технические рекомендации по трудоустройству.

Конвенция № 150 и Рекомендация № 158 по управлению трудом, принятые в 1978 году, уточняют принципы возведения в доктрину доку ментов от 1964 года. Эти новые документы предлагают механизмы определения и применения этой политики, они говорят о конкретной деятельности в области найма, в которую самым непосредственным образом должен быть включен вопрос об управлении трудом.

В новых нормативных актах указано, что политика занятости не может рассматриваться как искусственная или изолированная. Она является прежде всего результатом опыта различных органов, призванных сыграть каждый в своей области определенную роль в сфере труда. Эта координация должна проявиться в деятельности учреждения, которое в рекомендации называется «Центральным органом системы управления трудом». В большинстве стран эту функцию выполняет министерство, занимающееся вопросами труда. Документ указывает также на необходимость гарантии взаимосвязи деятельности правительства, например, в областях занятости, обучения,

инспекции труда, социального обеспечения в рамках единой политики труда и занятости.

Если документы 1964 года пытаются определить деятельность служб найма в функциональных рамках политики занятости, то нормативные акты, принятые в 1978 году, отводят им место в институционных рамках управления трудом. Отсюда можно сделать вывод, что задача определения политики занятости не может быть возложена только на эти службы. Задача этих служб сводится к постоянному наблюдению за положением с занятостью и к исполнению одними из первых директив политики занятости, которые они получают из центрального координационного органа по управлению трудом. Службы найма являются составной частью административной структуры, которая, используя их информацию о рынке труда, направляет и контролирует деятельность этих служб в сфере занятости. Эти службы определяют политику занятости только совместно с другими органами, действующими в сфере управления трудом или вне нее.

По сравнению с предшествующими документами, нормативные акты, принятые в 1978 году, являются более прогрессивными, так как в них затрагивается вопрос о роли организаций нанимателей и работников. Если в документах 1948 и 1964 годов их роль сводится только к консультативной при формировании и реализации политики занятости, то в актах 1978 года речь идет уже о сотрудничестве и обсуждении этой политики.

В промышленно развитых странах в настоящее время на практике наметились три модели реализации политики занятости:

I. Европейская модель предполагает сокращение числа занятых при повышении производительности труда и, как следствие, рост доходов работающих. Такая политика связана с дорогостоящей системой пособий для большого количества безработных.

II. Скандинавская модель нацелена на обеспечение занятости для рабочей силы путем создания рабочих мест в государственном секторе со средними условиями оплаты труда. Такая политика рассчитана, в основном, на государственные финансовые средства, при дефиците которых наступает спад производства и сокращение рабочих мест.

III. Американская модель политики занятости допускает создание рабочих мест с низкой производительностью для значительной части экономически активного населения, что приводит к формальному уменьшению безработицы и увеличению количества людей с низкими доходами.

Вышеперечисленные модели политики занятости существенно влияют на характер политики регулирования рынка. На макроуровне новые подходы проявляются в повышении гибкости рынка труда, уменьшении расходов на

рабочую силу, свертывании социальных программ. Однако сохраняется стимулирование активной политики занятости путем расширения систем подготовки и переподготовки кадров, создания дополнительных рабочих мест, ужесточения условии выдачи пособий. При этом принимаются меры по усилению роли предпринимательства в решении проблем занятости, более активному участию частного сектора в регулировании социальных проблем. На микроуровне новые подходы в политике занятости проявляются в стремительном росте издержек на рабочую силу, в сдерживании роста заработной платы, удлинении продолжительности рабочей недели, более широком использовании различных форм неполной занятости.

Естественно, что такие подходы обостряют кризисные явления. Поэтому, как реакция на эти явления, появляются некоторые адекватные действия со стороны работодателей, сокращение программ социального страхования, включая медицинское и дополнительное пенсионное страхование. Повышение требований к качеству рабочей силы вынуждает работодателей расширять программы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, проявлять гибкость в вопросах найма и перемещения работников, применять различные формы занятости в интересах предприятий.

Как показывает опыт Центральной и Восточной Европы, вначале существовала определенная иллюзия, что активная политика на рынке труда может решить проблему безработицы даже тогда, когда макроэкономическая политика на это не полностью ориентирована. Специалисты отмечают, что в таком подходе заключалась одна из главных причин роста безработицы.

В настоящее время большинство стран сознают, что политику занятости необходимо проводить в рамках всей экономической политики, где занятость — одна из главных экономических целей государства. Проблему безработицы невозможно решать только через политику регулирования рынка труда. Основной инструмент — это развитие экономики и осуществление экономических реформ.

5. Дополнительные нормативные акты (профориентация и специальные программы занятости)

Необходимо отдельно сказать о документах, которые существенно расширяют сферу деятельности служб занятости.

Первым таким актом явилась Рекомендация № 187 по профессиональной ориентации, принятая в 1949 году. Профориентация определена в нем как персональная помощь при выборе профессии или при повышении профессионального уровня. Она, прежде всего, была направлена на подростков, закончивших школу и находящихся на пороге своей трудовой

жизни, а также на взрослых, стоящих перед проблемой изменения своей профессии или при продвижении по службе.

В 1975 году МОТ принимает два других документа: Конвенцию № 142 и Рекомендацию № 150 о роли профессиональной подготовки и профессиональной ориентации при освоении человеческих ресурсов. И хотя служба профориентации направлена на работу с отдельными людьми, она, тем не менее, должна вписываться в рамки потребностей общества в целом. Профориентация всегда включает в себя идею помощи при адаптации, продвижении по службе и профессиональной переориентации или же помощь в виде подготовки по специальности. Но ее конечной целью является как удовлетворение отдельной личности, так и выполнение общественно полезной задачи.

Новые законодательные акты позволили расширить поле деятельности службы профориентации. Ее работа включает в себя сбор данных об определенной профессии (ситуация на рынке, условия работы, условия жизни, связанные с работой, заработная плата и продвижение по службе), а также информацию юридического характера (законодательство, коллективные соглашения, профсоюзная организация).

Социальная концепция деятельности служб профориентации наиболее четко отражена в Рекомендации 1975 года, где перечислены возможные области ее действия: сектора, подвергающиеся технической перестройке, зоны промышленной перестройки, организация новых отраслей промышленности или новых видов деятельности, сельские зоны, а также социальные группы, пользующиеся ее услугами: люди, по каким- либо причинам не окончившие школу или никогда ее не посещавшие, работники пожилого возраста, инвалиды.

Рекомендация № 136, принятая в 1970 году, затрагивает вопрос о специальных программах занятости и обучения молодежи. В общих чертах она повторяет Рекомендацию № 45 от 1935 года, добавляя социальные меры, к которым пришли после принятия нормативных актов начала 60-х годов.

Эта Рекомендация предусматривает создание системы подготовки и трудоустройства молодежи, не получившей нужного образования, навыка к труду или не имеющей работы. Эти специальные программы должны носить факультативный и временный характер, давать возможность зарабатывать, не составляя при этом конкуренцию и не являясь помехой обычным системам обучения и трудоустройства. Их цель — внедрение молодежи в сферу труда.

Занятия, проводимые в рамках этих специальных программ, должны учитывать, как индивидуальные навыки каждого, так и возможность их практического применения, необходимые социальные капиталовложения, а также интересы общества. В любом случае они должны вписываться в

государственные планы развития и вносить прямой вклад в общие усилия страны, направленные на достижения самых высоких уровней прогресса.

Большинство стран, как развитых, так и развивающихся, столкнувшись с проблемой безработицы среди молодежи, используют подобные специальные программы. Чаще всего они обращаются к службам занятости с целью привлечения и трудоустройства молодежи или же в их задачу входит прямая ответственность за применение этих программ и контроль за их выполнением.

В документе 1970 года не оговаривается роль служб занятости в этой области деятельности, но становится очевидным, что выполняя функцию посредника между обучением и трудом или даже направляя деятельность рынка труда и имея о нем всю информацию, эти службы приобретают особое значение при реализации специальных программ.

6. Организация и регулирование занятости населения

Международные нормативные акты составлены в довольно общих выражениях, что позволяет большому количеству государств усматривать в них характерные для своей страны черты. Если полномочия, которыми эти документы наделяют службы занятости, выражают волю большинства, то нельзя полагать, что эти полномочия полностью отражают ту или иную национальную особенность.

Эти полномочия в зависимости от экономической особенности государства, средств, которыми оно располагает, и задач, которые перед ним стоят, не всегда полностью совпадают с положениями международных актов.

7. Полномочия служб занятости

Анализируя развитие служб занятости, начиная с 1919 года, можно выделить основную тенденцию их развития, а также проследить, как суть этих служб изменялась вместе с тенденциями в идеологии, которые переживало общество. На всем этом пути особенно важными для служб занятости представляются три этапа:

I. Службы, как гуманитарные учреждения, предназначенные для оказания помощи безработным. Это было время, когда основной задачей МОТ было облегчение тяжелых условий жизни и труда (перед Второй мировой войной).

II. Считалось, что достаточно иметь хорошо организованную структуру, чтобы решить проблему занятости. Службы занятости становятся регулятором рынка труда (конец 40-х гг.).

III. На этом этапе служба найма становится составной частью политики занятости, участником разработки основных ее направлений, а иногда просто ее исполнителем (после 60-х гг.).

С годами менялись названия служб занятости, менялись и их структуры, но суть их не претерпела радикальных изменений. Те полномочия, которыми наделены сегодня службы занятости международным сообществом, являются как бы синтезом всех тех полномочий, которыми были наделены эти службы на каждом из прошедших этапов. Это сочетание очень неоднозначно понимаемых и очень несовершенно выполняемых задач является, тем не менее, достаточно реальным. Каждая страна, в зависимости от системы управления, своего уровня развития и материальных условий, выбирает для себя только часть этих полномочий.

Прежде всего, службы занятости призваны облегчить судьбу каждого потерявшего работу. Они осуществляют страхование и помощь по безработице (хотя эта функция все более и более оспаривается), ориентируют заинтересованных лиц в выборе профессии или работы, подбирая им рабочие места или места для стажировки, а также помогая им в устройстве на этих местах.

Службы занятости являются регуляторами рынка труда. Они выполняют эту задачу, собирая информацию об условиях рынка, определяя тем самым зоны дисбаланса рабочей силы: они устанавливают профессиональное и географическое равновесие между спросом и предложением рабочей силы, указывая индивидуальным лицам и органам опеки способы исправления возможного дисбаланса. Службы занятости выполняют эту задачу благодаря трудовому посредничеству, профориентации и профинформации, а также программам помощи мобильности рабочей силы и информации о рынке труда. Службы занятости являются, наконец, основным исполнителем политики занятости. С этой задачей они справляются, прогнозируя изменения рынка труда и ведя учет спроса и предложения в этой области. Кроме этого, они быстро собирают всю информацию, необходимую для планирования рабочей силы; осуществляют набор работников для различных отраслей производства, помогают при реализации экономических проектов: инвестиций, благоустройства территории, промышленной и технологической конверсии, внедрения новых видов деятельности. Функции, необходимые для выполнения этой задачи, остаются прежними, но они более углублены и расширены. К этому нужно добавить проведение исследований и специальных опросов, информацию и рекомендации предприятиям и организациям нанимателей и работников, управление или участие в управлении специальными программами по изысканию рабочих мест, профессиональные

информацию и ориентацию, участие в разработке программ стажировок по обучению и переподготовке.

В заключении исторического обзора международных нормативных документов следует отметить, что обязательную юридическую силу для национального законодательства страны — члена МОТ имеют лишь нормы Конвенций в случае их ратификации на государственном уровне. Что же касается рекомендаций, то они ратификации не подлежат, но играют важную роль при разработке национального законодательства.

По объему ратифицированных Конвенций МОТ судят о степени прогрессивности трудового законодательства и регулирования социально-трудовых отношений в стране. Для сравнения приведем цифры ратифицированных парламентами государств-членов МОТ Конвенций МОТ: Испания — 116, Франция — 110, Италия — 101, Норвегия — 92, Уругвай — 83, Бельгия — 82, Болгария — 80.

Советским Союзом было ратифицировано 50 Конвенций МОТ, из них Россия как правопреемник СССР приняла к исполнению лишь 43. В 1997 г. Российская Федерация впервые ратифицировала одну Конвенцию МОТ (№ 156), а в Генеральном Соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 1998–1999 годы предусматривается ратификация еще 14 Конвенций МОТ.

8. Государственная служба занятости населения Российской Федерации

Соблюдая рамки международного законодательства, каждая страна обращает особое внимание на интересующие ее вопросы, устанавливает свои методы управления, отдает предпочтение тем или иным функциям. Каждое государство придает своим службам занятости особую направленность, которую они не имели бы в другой стране, с другими традициями и на ином этапе развития.

На территории России Федеральная государственная служба занятости населения является организационно самостоятельной службой. Ее работу возглавляет и организует Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (ранее: Министерство тру- да и социального развития Российской Федерации), которое осуществляет единую государственную политику в области труда, занятости и социальной защиты, принимает постановления, дает разъяснения по применению нормативных правовых актов в области труда, занятости и социальной защиты.

В состав Министерства входят более десятка соответствующих Департаментов (см. рис. 1). Федеральный орган исполнительной власти для осуществления своих полномочий создает территориальные органы

Рис. 1

Департамент труда и социального развития Российской Федерации
Департаменты: · Комплексного анализа и прогнозирования социального развития. · Условий и охраны труда. · По вопросам государственной службы. · По урегулированию коллективных трудовых споров и развитию социального партнерства. · Народонаселения и политики занятости. · По вопросам пенсионного обеспечения. · По делам семьи, женщин и детей. · По социальным вопросам граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. · По вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов. · По делам ветеранов и пожилых людей. · Трудоустройства населения. · Комплексного анализа и прогнозирования социального развития. · Условий и охраны труда.
Территориальные подразделения занятости населения Региональные Департаменты
федеральной государственной службы занятости населения

Службы занятости являются довольно техническими организациями. Их задачи определяются основными документами и рассматриваются наряду с задачами многих других параллельных организаций, на каждую из которых возложена только определенная часть тех проблем, которые государство ставит перед службами управления трудом. Эти организации, конечно же, могут способствовать определению политики занятости, но только в той мере, в которой они компетентны.

В целях выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости населения на федеральном, территориальных уровнях, в рамках социального партнерства, создаются координационные комитеты содействия занятости населения. В них входят представители объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы

занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

Органы службы занятости совместно с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляют разработку и реализацию государственной политики в области содействия занятости населения, которая направлена на:

· оценку состояния и прогноз развития занятости населения, информирование о положении на рынке труда;

· разработку и реализацию федеральной, территориальных (краевых, областных, районных, городских) и других целевых программ содействия занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

· содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников;

· организацию при необходимости профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан;

· осуществление социальных выплат в виде пособия по безработице, стипендии в период обучения по направлению органов службы занятости, оказание материальной и иной помощи безработным гражданам и членам семей безработных, находящимся на их содержании.

9. Государственная политика в области занятости населения

Государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Государственная политика в области содействия занятости населения направлена на:

· развитие трудовых ресурсов;

· обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;

· создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

· поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;

· обеспечение социальной защиты в области занятости населения, проведение специальных мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; граждане, имеющие на содержании лиц, которым по заключению уполномоченного на то органа необходимы постоянный уход, помощь или надзор; лица, освобожденные из мест лишения свободы и не обеспеченные работой по независящим от них причинам; молодежь в возрасте до 18 лет, впервые ищущая работу; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на пенсию по старости (по возрасту)); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; семьи, в которых оба родителя признаны безработными; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф);

· предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;

· поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

· сочетание самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в обеспечении занятости населения с согласованностью их действий при реализации федеральной программы содействия занятости населения;

· координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, социальное обеспечение, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

· координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения и контроля за ними;

· обеспечение занятости в местах проживания коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств Российской Федерации с учетом их национальных и культурных традиций, а также исторически сложившихся видов занятости;

· международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан

Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит первоочередная задача профессиональной социальной работы?
2. От чего в большинстве случаев зависит сумма выплат из страхового фонда?
3. Какие способы смягчения последствий безработицы вы знаете?
4. В чем разница между социальным пособием и социальной помощью безработным?
5. В чем заключается роль и место политики занятости, как элемента общей современной государственной политики?
6. Назовите основные направления государственной политики в области занятости.
7. Назовите основные полномочия служб занятости.
8. Какова организационная структура органов службы занятости Российской Федерации?