

СОЦИАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ РОССИИ В XXI ВЕКЕ

К.Г. Кязимов

СОЦИАЛЬНОЕ партнерство

Учебное пособие

*Рекомендовано УМО по образованию
в области социальной работы в качестве
учебного пособия для студентов
высших учебных заведений, обучающихся
по направлению и специальности
«Социальная работа»*

41427044

УДК 364(100)(075.8)
ББК 665.496(2Рос)я73-1+65.496(3)я73-1
К99

Рецензенты:

доктор медицинских наук, профессор *Ю. А. Блинков*;
доктор педагогических наук, профессор *Н. М. Платонова*

Кязимов , К. Г.

К99 Социальное партнерство : учеб. пособие / К. Г. Кязимов. —
М. : Гардарики, 2008. — 271 с.

ISBN 978-5-8297-0338-7 (в пер.)

Агентство СІР РГБ

В учебном пособии рассмотрены сущность, цель, задачи, принципы, уровни, формы и механизм функционирования социального партнерства в социально-трудовой сфере. Особое внимание уделено роли социальных партнеров в регулировании социально-трудовых отношений, рынка труда, реализации активной политики занятости, повышения качества рабочей силы и трудоустройства выпускников учебных заведений, безработных граждан и высвобождаемых работников.

Предназначено для учреждений высшего профессионального образования, специалистов службы занятости и органов социальной защиты, работников организаций, занимающихся регулированием социально-трудовых отношений, профессиональным образованием, подготовкой, переподготовкой кадров и содействием занятости населения.

УДК 364(100)(075.8)
ББК 665.496(2Рос)я73-1+65.496(3)я73-1

ISBN 978-5-8297-0338-7

© «Гардарики», 2008
© К. Г. Кязимов, 2008

Предисловие

Опыт промышленно развитых стран показывает, что социальное партнерство способствует развитию институтов гражданского общества, развитию демократических процедур принятия решений на уровне как организаций, так и общества в целом.

В учебном пособии последовательно рассматриваются:

- сущность, цель, задачи и принципы социального партнерства;
- роль и функции государства, профсоюзов и работодателей в системе социального партнерства;
- нормативно-правовое обеспечение социального партнерства;
- содержание и структура соглашений и коллективных договоров;
- социальное партнерство на рынке труда и в сфере занятости населения;
- социальное партнерство в сфере профессионального образования;
- социальное партнерство в условиях глобализации экономики;
- роль МОТ в развитии социального партнерства.

Показано, что в Российской Федерации в целом создана правовая основа социального партнерства: приняты законы о регулировании трудовых конфликтов, коллективных переговорах и профсоюзах; созданы трехсторонние органы на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации; утверждена новая редакция Трудового кодекса, учреждены инспекции труда.

Правовую основу социального партнерства составляют юридические договорные документы, регулирующие социально-трудовые отношения, которые необходимо рассматривать по вертикали: от Генерального соглашения через региональные, отраслевые соглашения до коллективных договоров организаций.

Сущность социального партнерства определяется как механизм, посредством которого предприниматели, представители трудящихся

и правительства путем поиска компромисса разрабатывают комплекс согласованных и многосторонних действий для решения важнейших вопросов социально-экономической политики государства.

Изложенная в книге система социального партнерства включает в себя: цель, задачи, принципы, стороны, уровни, формы и механизм функционирования.

Целью социального партнерства является разработка и реализация социально-экономической и трудовой политики, основанной на сбалансированности интересов общества, наемных работников и работодателей.

Основная задача социального партнерства — разграничение групп интересов и согласование вопросов оплаты и условий труда, гарантий занятости, социальных гарантий, профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

Изложены следующие основные принципы социального партнерства:

- равноправие и заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях; содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства; соблюдение сторонами трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- полномочность представителей сторон и свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда;
- добровольность, реальность и обязательность выполнения принятых на себя обязательств; ответственность сторон за невыполнение по их вине коллективных договоров, соглашений.

Сторонами социального партнерства являются работники и работодатели в лице уполномоченных в установленном порядке представителей.

Отечественная система социального партнерства характеризуется многоуровневой системой регулирования социально-трудовых отношений, что позволяет на основе компромиссов согласовывать интересы главных сторон — наемных работников и работодателей — при посредничестве государства. Система социального партнерства включает следующие уровни: федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой, территориальный и локальный.

На всех уровнях основным органом системы социального партнерства являются комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В рамках Генерального соглашения создан постоянно действующий орган — Российская трехсторонняя комиссия по урегулирова-

нию социально-трудовых отношений. Аналогичные комиссии созданы во всех субъектах Российской Федерации.

Обоснованы следующие основные формы реализации социального партнерства: коллективные договоры, заключенные в организациях; соглашения, принятые на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, городов, районов; отраслевые соглашения.

В пособии излагается следующий механизм функционирования системы социального партнерства:

- законодательное оформление социального партнерства в законах и нормативных актах Российской Федерации, субъектов Федерации и нормативных актах соответствующих органов государственной власти;
- постоянно функционирующий переговорный процесс между представителями работников (профсоюзов), объединений работодателей и органов государственной власти;
- постоянно действующие комиссии по регулированию социально-трудовых отношений; нормативное закрепление и соблюдение процедур согласования интересов сторон; контроль выполнения принятых соглашений и договоров.

Показано, что заключаемые периодически на федеральном уровне Генеральные соглашения между Общероссийскими объединениями профсоюзов, Общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации служат основой переговоров социальных партнеров на уровне субъектов Федерации и отраслей. Соглашение определяет согласованные позиции сторон по вопросам проведения социально-экономической политики, совместные действия по реализации социально-трудовых отношений на отраслевом и региональном уровнях.

Развитие социального партнерства в регионах проходит в условиях, когда, с одной стороны, органы государственной власти слабо координируют процессы общественного развития, а с другой — идет становление главных субъектов социального партнерства и цивилизованного рынка труда.

Можно сделать вывод, что рынок труда, службы занятости и профессионального образования являются формой адаптации социальных систем и, следовательно, должны быть объектом не только административного, но и общественного регулирования посредством механизма социального партнерства.

В пособии показано, что социальное партнерство применительно к профессиональному образованию — это система договорных отношений между образовательными учреждениями и работодателями,

службами занятости, родителями, влияющих на динамику развития рынка труда, объемы и структуру подготовки кадров.

Эффективность взаимодействия учреждений профессионального образования с работодателями и службами занятости в сфере подготовки конкурентоспособных кадров достигается путем построения организационного педагогического обеспечения социального партнерства на следующих уровнях: определения спроса на рабочую силу; формирования и выполнения образовательного заказа; трудоустройства и адаптации в организациях выпускников учебных заведений.

Социальное партнерство в сферах труда, занятости, профессионального образования, распределения и использования рабочей силы компенсирует слабую способность рынка труда и системы образования к самоорганизации. Слабая функция социума должна дополняться сильной функцией взаимодействия систем на принципах социального партнерства.

Глава 1

Зарождение и развитие социального партнерства в зарубежных странах и в Российской Федерации

Зарождение социального партнерства было обусловлено необходимостью разрешения конфликтов между наемными работниками и работодателями. Партнерство начало создаваться путем поиска путей разрешения конфликтов на основе согласования интересов и достижения компромисса между конфликтующими сторонами.

Одну из первых попыток системного анализа социальных отношений в условиях конфликтов и способа воздействия на них предпринял итальянский государственный деятель Н. Макиавелли (1469—1527). Он видел в конфликте не только разрушительную, но и созидательную функцию и считал, что нужно уметь правильно воздействовать на конфликты. Эту миссию, по мнению мыслителя, призвано выполнять государство¹.

Теоретический анализ системы социально-трудовых отношений дал английский философ Ф. Бэкон (1561—1626), который показал, что пренебрежение мнениями социальных сословий, ошибки в управлении, распространение слухов ведут к возникновению конфликтов в обществе.

Взаимоотношения наемных работников и работодателей впервые анализировал Адам Смит, который рассматривал противоборство этих сторон как источник поступательного развития общества, а соперничество — как определенное благо трудящихся. Философы Г. Лейбниц и И. Кант утверждали, что состояние мира и согласия между людьми должно достигаться на основе компромисса и договора в общественно-экономической жизни.

¹ См.: Мухеев, В. А., Мухеев, А. В. Социальное партнерство: теория, политика, практика. М., 2003. С. 13.

Папа Римский Лев XIII в 1891 г. в своей энциклике «Рерум новарум» утверждал, что труд и капитал являются взаимодополняющими элементами поступательного развития общества и что при условии обеспечения достаточного уровня нормальной жизни наемных работников возможен их социальный компромисс с работодателями. Там же указывается на ответственность государства в системе социально-трудовых отношений. Примерно в это же время в России получает распространение процесс регулирования социально-трудовых отношений на основе заключения отраслевых соглашений и коллективных договоров.

Актуальность регулирования социально-трудовых отношений возрастала по мере развития капиталистического товарного производства, когда в качестве субъектов трудовых отношений оформились собственники средств производства и наемные работники, вынужденные продавать свою рабочую силу в целях существования.

Сразу же при взаимодействии этих субъектов трудовых отношений проявился различный характер их интересов. Наемные рабочие, не имея земли и средств производства, были заинтересованы наниматься на работу к собственникам средств производства и получать по возможности большую заработную плату, а собственники средств производства были заинтересованы нанимать на работу минимальное количество наемных рабочих с минимальной оплатой их труда и получением максимальной прибыли.

Наличие двух субъектов с противоположными характерами интересов обусловило необходимость выработки механизма и процедур урегулирования возникающих между ними конфликтов. Первоначально такие процедуры ограничивались требованиями наемных рабочих сокращать продолжительность рабочего дня и повышать заработную плату. По мере развития капиталистических отношений и ужесточения требований к наемным работникам рабочие вынуждены были объединяться и выдвигать требования не только работодателям, но и государству. Государство вынуждено было издавать соответствующие законы, отражающие интересы не только капитала, но и наемных работников. Развитие капитализма и притеснение трудящихся провоцировали наемных работников на объединение и создание профсоюзов. По мере активизации деятельности профсоюзов стали создаваться также различные объединения работодателей. Однако государство препятствовало развитию профсоюзного движения и активно поддерживало капитал, особенно в вопросах удлинения рабочего дня путем установления «разумной цены» и продолжительности рабочего дня.

Как только система капиталистических отношений окончательно утвердилась, государство, по образному выражению К. Маркса, превратилось в «ночного сторожа», который наблюдал за тем, чтобы никто и ничего не нарушало сложившегося порядка вещей¹.

В начале XX в. профсоюзы постепенно легализовали свою деятельность, и в промышленно развитых странах стали складываться объективные условия для формирования трудового законодательства. Это было обусловлено тем, что капитализм вступил в новый этап своего развития, увеличились объемы производства, появилась конкуренция и начала развиваться интернационализация производства. В этих условиях стали усиливаться противоречия между трудом и капиталом, участились забастовки, что, в свою очередь, приводило к снижению конкурентоспособности продукции и уменьшению прибыли работодателей.

Во многих европейских государствах создавались социально-экономические советы из представителей профсоюзов, правительства и работодателей. Важным событием было создание в 1919 г. Международной организации труда (МОТ), которая последовательно стала внедрять в практику коллективно-договорные формы регулирования социально-трудовых отношений.

Мировой экономический кризис 1929—1933 гг. и Вторая мировая война вызвали серьезные экономические и социальные потрясения в развитых капиталистических странах. В этих условиях стали наращиваться масштабы и влияние рабочего и профсоюзного движения, сложилось новое соотношение между рабочими и работодателями, обострились социальные проблемы, стала возрастать роль государства в регулировании социально-трудовых отношений.

Под давлением профсоюзов и левых сил стало развиваться социальное законодательство, правительства многих капиталистических стран были вынуждены принимать меры по улучшению жизни населения, развитию здравоохранения и образования, регулированию минимального размера оплаты труда и др. В дальнейшем концептуальная база социального партнерства нашла отражение в обосновании теорий социальной солидарности, социального действия, социального согласия, а также таких категорий, как консенсус и компромисс. Большой вклад в теорию социального действия внесли М. Вебер (1864—1920) и Т. Парсонс (1902—1979), которые считали необходимым уберечь общество от нежелательных конфликтов и искать пути взаимодействия, основанного на взаимных ожиданиях сторон.

¹ См.: Экономика труда. М., 2003. С. 698.

В документах многих политических партий западных стран появились термины «социальный диалог», «социальное государство», «государство всеобщего благоденствия», «социальное партнерство».

Система социального партнерства как особый механизм регулирования социально-трудовых отношений сложилась в западных странах во второй половине XX в. Идея социального партнерства наряду со смежными понятиями корпоративизма, общественного договора, трипартизма занимает важное место в анализе современного общества, эволюции трудовых отношений и законодательных практик многих стран.

Часто систему социального партнерства называют «трипартизмом», так как в регулировании социально-трудовых отношений принимают участие три стороны: профсоюзы, представляющие интересы наемных работников, объединения работодателей и государство.

Трипартизм представляет собой переход к социальным отношениям на основе принципов политической демократии и рыночной экономики, принципов свободы, плюрализма и участия заинтересованных лиц в принятии затрагивающих их решений¹.

Становлению современной системы социального партнерства в развитых странах способствовало образование в послевоенный период институтов гражданского общества, выработка демократических процедур принятия решений на уровне как предприятий, так и общества в целом.

Формами реализации социального партнерства являются: заключение различных трехсторонних соглашений и договоров, проведение консультаций между сторонами, обмен информацией по проблемам, интересующим обе стороны, принятие совместных актов и документов. В системе социального партнерства стали формироваться не только многоуровневые формы сотрудничества, но и двусторонние, т.е. между работниками и работодателями.

Государственная политика ведущих стран стала предусматривать меры по стабилизации общества, предупреждению конфликтов, налаживанию партнерства работодателей с наемными работниками. Правительства развитых стран стали гарантировать минимальные стандарты социального обеспечения по средней продолжительности рабочей недели, минимальной заработной плате, продолжительности отпусков и др.

Важным достижением профсоюзов и рабочего движения стало согласие правительств на регулярные переговоры работодателей с наем-

¹ См.: Симпозиум по теме «Проблемы реализации трипартизма в Европе». Брюссель, 7—8 апреля 1992 г.

ными работникам по проблемам оплаты труда, занятости, социально-го обеспечения сверх установленного ранее минимума. Европейский социальный диалог был инициирован Президентом Европейской комиссии Ж. Делором в 1986 г. Участниками диалога являлись:

- Европейский центр предприятий с участием государства;
- Объединение конференций европейских промышленников и работодателей;
- Европейская конференция профсоюзов.

В результате согласованных подходов в сфере профессионального образования и обучения были выдвинуты следующие основные направления:

- непрерывное обучение — начальное и дальнейшее обучение;
- профессиональная ориентация молодежи и взрослого населения;
- профессиональная квалификация, включая прогнозирование и анализ спроса, взаимное признание квалификации и их прозрачность.

Во второй половине XX в. в связи с возрастанием безработицы, особенно среди молодежи, и растущим спросом на квалифицированную рабочую силу особое значение приобрело обеспечение занятости населения. Это, в свою очередь, актуализировало значение профессиональной ориентации, профессионального обучения и трудоустройства различных категорий населения.

Вышерассмотренные факторы составили необходимые предпосылки и основу возникновения и развития новой формы регулирования социально-трудовых отношений — социальное партнерство.

К настоящему времени мировое сообщество разработало теоретическую базу социального партнерства и накопило практический опыт регулирования социально-трудовых отношений. Международная организация труда является основной организацией ООН, в рамках которой представители трудящихся, работодателей и правительств на равных участвуют в разработке и принятии решений по широкому кругу социально-экономических вопросов. Конвенции МОТ образуют международный кодекс труда, создающий правовую основу социального партнерства и системы социально-трудовых отношений. В соответствии с рекомендациями МОТ социальное партнерство должно базироваться на праве на свободу ассоциаций, а также должна действовать свобода соглашений партнеров по социальному диалогу.

Страны Западной Европы накопили значительный практический опыт регулирования социально-трудовых отношений на основе принципов социального партнерства, которое как баланс интересов, достигаемый сторонами социального диалога на основе компромис-

са, стало эффективным условием достижения в обществе стабильности и процветания.

В СССР широко использовались многие атрибуты и элементы социального партнерства: коллективные договоры и соглашения, переговоры по социальным вопросам, планы социально-экономического развития предприятий, участие трудящихся в управлении предприятиями и др.

В июле 1918 г. был принят Декрет СНК РСФСР «О порядке утверждения коллективных договоров (тарифов), устанавливающих ставки заработной платы и условия труда». В марте 1966 г. Совет Министров СССР и ВЦПС приняли постановление «О заключении коллективных договоров на предприятиях», а в 1971 г. Президиум ВЦСПС и Государственный комитет по труду утвердили Порядок заключения коллективных договоров. В 1987 г. было принято новое «Общее положение о порядке заключения коллективных договоров». Этим положением подтверждалось право коллектива, профсоюзной организации и администрации самим договариваться и решать вопросы структур, разделов и содержания договора и брать взаимные обязательства по обеспечению социально-экономического развития предприятия в условиях перехода на полный хозрасчет и самофинансирование¹. Однако термин «социальное партнерство» практически не применялся, так как считалось, что в советском обществе не было антагонизма между наемными рабочими и работодателями и не было необходимости согласовывать их интересы через такой специальный механизм, как социальное партнерство. Поэтому механизм социального партнерства был жестко регламентирован и осуществлялся в условиях административного и планового характера управления экономикой.

Советский Союз стал членом МОТ в 1934 г., а Российская Федерация — сразу после распада СССР, как его правопреемница в международных делах, и активно сотрудничает по многим направлениям, особенно по проблемам развития социального партнерства, создания и функционирования государственной службы занятости. Например, в соответствии с Конвенцией № 122 и Рекомендацией № 122 «О политике в области занятости» (1968), которые предусматривают проведение активной политики содействия полной, продуктивной и свободно избранной занятости, в России реализуются многие рекомендации по организации и функционированию государственной службы занятости.

¹ По материалам Института мировой экономики и международных отношений РАН: Социально-трудовые исследования. М., 1998. Вып. 10. Социальное партнерство в переходном обществе: опыт России.

Большой вклад в развитие социального партнерства в Российской Федерации внес видный ученый Л.А. Костин, который, являясь в течение одиннадцати лет первым заместителем Председателя Госкомтруда СССР, был представителем Правительства в Административном Совете МОТ и руководителем делегаций на ежегодных сессиях Международной конференции труда.

В Российской Федерации реформы начала 1990-х гг. привели к снижению уровня социальных гарантий трудящихся, снизили возможность легальной защиты их прав. Многие факторы, оказавшие воздействие на появление этих негативных явлений, были обусловлены сложным состоянием экономики, финансовым состоянием предприятий, недостаточным поступлением налогов и других платежей в бюджет. Экономические и социальные процессы вступили в острое противоречие друг с другом. Социальный компонент реформ стал тормозить и блокировать экономические преобразования. В этих условиях важнейшее значение приобрело обеспечение социального мира, невозможное без функционирования системы защиты интересов всех участников трудовых отношений, соблюдения ими трудовых норм и правил. Как показывает мировой опыт, основой такой системы является социальное партнерство, которое активно включается в механизмы регулирования социально-трудовых отношений и служит действенным инструментом сочетания экономической эффективности и социальной справедливости.

В России проблемы социального партнерства стали официально обсуждаться и пропагандироваться с 1991 г., когда страна стала переходить к рыночной экономике, которая не может развиваться без стройной системы социального партнерства. При этом считалось, что социальное партнерство может смягчить последствия «шоковой терапии» и обеспечить стабильность общества в условиях проводимых реформ. Новая политическая и социально-экономическая ситуация в стране обусловила необходимость новых механизмов социального партнерства. Поэтому оно появилось не как результат сложившегося социального диалога, а как инициатива государства в русле общей стратегии реформирования общества. Государство взяло на себя основную роль в создании организационных и правовых механизмов формирования социального партнерства. Уже в ноябре 1991 г. Президентом РФ был подписан Указ «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», а в начале 1992 г. — «О создании Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений». На базе этих нормативных документов в начале 1992 г. была создана Российская трехсторонняя комиссия по урегу-

лированию социально-трудовых отношений, куда вошли представители работодателей, профсоюзов и правительства.

В начале 1992 г. прошли консультации представителей профсоюзных объединений (ФНПР и др.), объединений работодателей (Российский союз промышленников и предпринимателей, Конгресс российских деловых кругов и др.) и Правительства РФ по проблемам регулирования социально-трудовых отношений в условиях реформирования экономики.

Создается законодательная база социального партнерства. Приняты и действуют Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях», федеральные законы «О профсоюзах, их правах и гарантиях», «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», «Об общественных объединениях», «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений», Трудовой кодекс РФ. Принят закон «Об объединениях работодателей», реализация которого позволяет ввести деятельность объединений работодателей в легитимные рамки, что, в свою очередь, влияет на результативность социального диалога.

Вышеперечисленные законы являются основополагающими нормативными документами в налаживании социального диалога, так как в условиях, когда административное влияние значительно ослабло, эффективным способом выработки решений, устраивающих работников, работодателей и государство, является социальное партнерство.

В 2000 г. Российская Федерация подписала Европейскую социальную хартию и фактически открыла процесс общественного обсуждения и принятия высоких европейских социальных стандартов труда и решения проблем социального партнерства.

Формы социального партнерства и ответственность сторон закреплены в Трудовом кодексе РФ. Партнерство рассматривается на трех уровнях — предприятия, отрасли и на государственном уровне — и в трех формах:

- применение правовых норм на предприятии с участием представителей работников;
- установление условий труда в порядке коллективно-договорного регулирования;
- в виде совместных консультаций при принятии государственных решений в социально-экономической сфере.

Новые социально-экономические условия отразились и формулировках задач трудового законодательства, закрепленных в Трудовом кодексе. Здесь впервые в истории российского трудового законодательства установлен предмет регулирования трудового законодатель-

ства, т.е. обозначены те отношения, которые подлежат регулированию нормами трудового, а не отраслевого права.

Для регулирования социально-трудовых отношений, ведения коллективных переговоров и подготовки проектов коллективных договоров, соглашений, заключения коллективных договоров, соглашений, а также для организации контроля за их выполнением на всех уровнях на равноправной основе по решению сторон образуются комиссии из наделенных необходимыми полномочиями представителей сторон.

Ареной сотрудничества профсоюзов, представителей работодателей и Правительства на федеральном уровне является Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений. Результаты сотрудничества сторон социального диалога отражаются в генеральных соглашениях.

На уровне регионов действуют трехсторонние комиссии, которые созданы во всех субъектах РФ в соответствии с нормативными актами администраций субъектов Федерации.

Система социального партнерства на уровне субъектов РФ реализуется в соответствии с Федеральным законом «О коллективных договорах и соглашениях». Во многих субъектах приняты законы «О социальном партнерстве» и соответствующие законодательные акты, регулирующие трудовые отношения.

На уровне организаций (предприятия, учреждения, фирмы) разрабатываются коллективные договоры, в которых с учетом конкретных условий реализуются нормы, обозначенные в генеральном, отраслевых и территориальных соглашениях. Эти нормы могут дополняться и не могут быть ниже норм, предусмотренных отраслевыми и территориальными соглашениями.

На федеральном уровне представители работодателей и общероссийские профсоюзы при участии заинтересованных министерств и ведомств сотрудничают в ходе проведения переговоров по заключению отраслевых и межотраслевых профессиональных тарифных соглашений.

Одной из главных тем социального диалога и предметом приоритетного интереса социальных партнеров стали профессиональное образование, подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров (далее — профессиональное образование и обучение).

Развитие социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения кадров обусловлено тем, что фундаментальной основой существования широких слоев населения стала возможность использования своей профессии и применения своего потенциала.

Социальное партнерство необходимо системе профессионального образования и обучения в связи с тем, что в условиях рыночной экономики только социальный диалог и партнерские связи образования и экономики являются действенным средством повышения качества и эффективности подготовки и переподготовки кадров.

В настоящее время на федеральном, региональном уровнях и на уровне учреждений профессионального образования складывается система социального партнерства по проблемам прогнозирования развития рынка труда, согласования объемов и структуры подготовки кадров, разработки стандартов профессионального образования и др.

Автор настоящего учебного пособия принимал непосредственное участие в разработке и практической реализации системы социального партнерства государственной службой занятости, его территориальных органов с органами образования, учреждениями профессионального образования и предприятиями. Не случайно специалисты органов образования отмечали, что только в последнее время благодаря позиции Министерства труда РФ и новому договору о сотрудничестве между этим министерством и Министерством образования наметились тенденции более активного участия социальных партнеров, представляющих сферу труда, в разработке стандартов профессионального образования¹.

В силу известных причин специфика социально-трудовых отношений российского общества заключается в том, что они регулируются большим количеством правовых актов. Социальное партнерство развивается в условиях, когда, с одной стороны, органы государственной власти утратили способность эффективно координировать процессы общественного развития, а с другой стороны, идет становление главных субъектов социального партнерства. Например, в настоящее время ведущую роль в развитии профессионального образования в России играет государство при слабом участии работодателей, а научный прогноз показывает перспективу широкого участия в вопросах воспроизводства рабочей силы и ее перераспределения работодателей и их объединений. Это подтверждается опытом развитых стран, где социальное партнерство стало естественной формой развития профессионального образования.

В сложных условиях формируется обновленное профсоюзное движение, которое насчитывает около 200 различных всероссийских объ-

¹ См.: *Ткаченко, Е. В., Сафонова, Е. Г. и др. Социальное партнерство учреждений профессионального образования. Екатеринбург, 2003. С. 25.*

единений. Например, ФНПР насчитывает 36 отраслевых всероссийских профсоюзов.

Продолжается формирование самостоятельных объединений работодателей, насчитывающих в настоящее время 45 союзов и ассоциаций. Такая разобщенность главных сторон социального партнерства серьезно затрудняет их сотрудничество и решение актуальных проблем социально-трудовых отношений. Наиболее важными являются следующие проблемы партнерских отношений в социально-трудовой сфере между наемными работниками и работодателями: оплата труда, гарантии занятости, условия труда, социальные гарантии трудящимся, подготовка и переподготовка кадров, молодежная кадровая политика и др.

Необходимо в самое ближайшее время разработать и использовать на практике эффективные технологии социального партнерства государственных и негосударственных организаций, объединений работодателей и работников.

Социальное партнерство как учебная дисциплина начало формироваться в начале 90-х гг. прошлого столетия и в настоящее время приобрело особую актуальность, обусловленную тем, что XXI век становится эпохой формирования принципиально новых цивилизованных отношений, строящихся на основе согласия и общественного договора.

В Российской Федерации социальное партнерство развивается на основе отечественных законодательных и нормативных актов, а также международных правовых актов, сформулированных в конвенциях и рекомендациях МОТ и Европейского союза.

Задания для самостоятельной работы

1. Охарактеризуйте основные предпосылки и этапы зарождения и развития социального партнерства в зарубежных странах.
2. Охарактеризуйте основные этапы становления отечественного социального партнерства как особого механизма регулирования социально-трудовых отношений.
3. Назовите основные законодательные и нормативные акты, на основе которых функционирует и развивается отечественная система социального партнерства.

Глава 2

Сущность, цель, задачи и принципы социального партнерства

Развитие рыночной экономики в России происходит на фоне структурных преобразований, затрагивающих все сферы общественной жизни. Большие изменения происходят в отраслевом распределении рабочей силы, выборе сферы деятельности, мотивационной роли заработной платы, дифференциации рабочих мест по условиям занятости, профессионально-квалификационному составу рабочей силы, трудовой мобильности, взаимодействии органов государственного регулирования занятости и рынка труда с работодателями.

Общей тенденцией практически во всех регионах является снижение роли государства в условиях рыночной экономики, что носит объективный характер и объясняется изменением отношений собственности в экономике, отказом государства от патерналистских принципов руководства отношениями между субъектами экономики. Однако при этом инструменты и механизмы воздействия государства на экономику не должны терять своей практической значимости.

МОТ принял в качестве основного структурообразующего элемента систему трипартизма, призванную обеспечить взаимоприемлемый уровень решения социально-трудовых проблем на основе равенства участвующих в переговорах сторон. Основной целью всех заключенных в ходе переговоров соглашений и договоров должно являться обеспечение роста уровня жизни работников данной организации (отрасли, региона, страны).

В практике стран с развитой рыночной экономикой важнейшим механизмом воздействия государства на социально-трудовую сферу является формирование системы трудовых отношений на основе социального партнерства, когда в регулировании социально-трудовых отношений участвуют три стороны: государство, объединения

работодателей и профсоюзы, представляющие интересы наемных работников.

Эксперты МОТ определяют сущность социального партнерства как механизм, посредством которого предприниматели, представители трудящихся и правительства разрабатывают комплекс согласованных и многосторонних действий для решения всех важнейших вопросов экономической и социальной политики в национальном масштабе путем поиска компромисса¹.

Идеология социального партнерства исходит из положений Устава МОТ, в преамбуле которого подчеркивается: «Всеобщий и прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости». Эта идея зафиксирована и в Филадельфийской декларации МОТ: «Нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния».

Смысловое значение словосочетания «социальное партнерство» — это совместная деятельность субъектов трудовых отношений. В экономической и социальной политике этот термин означает консультации и сотрудничество между наемными работниками (их, как правило, представляют профсоюзы) и работодателями на разных уровнях по поводу определения (установления) взаимоприемлемых условий найма и оплаты труда².

На протяжении многих веков в деятельности и сознании людей формировались два базовых архетипа, которые по визуальной аналогии можно назвать «треугольником» и «паутиной». В треугольнике в основном заключена вертикаль, которая задает базовое направление структуризации тех или иных феноменов, сужающихся либо расширяющихся в своей совокупности по отношению к данной вертикали. Треугольник представляет собой пример хорошо структурированного двумерного пространства с явно преобладающим вертикальным измерением. Паутина, напротив, дает приоритет горизонтальным связям, которые могут расходиться по всем направлениям, создавая сложные конфигурации.

Базовые принципы этих архетипов социально-экономической жизни лежат в основе деятельности многих организаций и их взаимоотношений с внешней средой. Постиндустриальное общество в этом плане можно назвать «сотовым» обществом, где вертикальные связи между различными его частями постепенно уступают место горизонтальным связям. В настоящее время организации и рынки представляют собой два основных социально-экономических механизма осу-

¹ См.: Политология : словарь. Екатеринбург, 1998. С. 112.

² См.: Государство и социальный диалог. М., 2002. С. 31.

ществления хозяйственных процессов. При этом если организации воплотили в своей структуре архетип треугольника, рынки являются экономическим аналогом паутины.

В рыночной экономике важны оба института — и организации, и рынки. Начало XXI в. знаменует собой наибольшее влияние архетипа паутины на деятельность организаций. Например, между субъектами рынка выстраиваются различные контрактные отношения, природа которых подразумевает двустороннюю и многостороннюю договоренность, а не приказы и распоряжения, идущие сверху вниз. Субъекты рыночных и гуманитарных отношений все больше в своей деятельности начинают полагаться на партнерские формы взаимодействия.

Анализ литературных источников показывает, что в настоящее время нет единства в определении понятия «социальное партнерство», и оно трактуется по-разному. В широком смысле социальное партнерство означает сотрудничество различных социальных слоев и групп для достижения общих целей. По своей сути социальное партнерство отражает компромисс интересов основных субъектов экономических процессов и выражает общественную необходимость социального мира как одного из главных условий политической стабильности и экономического прогресса. В узком и наиболее распространенном значении социальное партнерство является способом согласования интересов работников и работодателей в целях достижения социального мира с участием государственных структур, представляющих интересы общества.

В то же время можно отметить два совершенно противоположных представления о сущности социального партнерства. Первое и наиболее распространенное представление исходит из того, что социальное партнерство есть система взаимоотношений между наемными работниками и работодателями, которая приходит на смену непримиримой классовой борьбе между антагонистическими классами. Сторонники этого направления утверждают, что развитие капитализма привело к ликвидации классовых противоречий и на смену антагонистических противоречий пришли конфликты между организациями, представляющими разные интересы в обществе. Такие конфликты можно разрешить путем переговоров и достижения компромисса. Поэтому социальное партнерство в этом случае рассматривается как один из способов согласования интересов, представленных в обществе. Второе представление исходит из того, что социальное партнерство есть способ согласования противоположных интересов, метод решения социально-экономических проблем и регулирования конфликтов между классом наемных работников и классом собственников. В этом

случае социальное партнерство представляет способ смягчения классовых противоречий, условие политической стабильности и социальной перемирия в обществе¹.

Практика показывает, что противоречия между наемными работниками и работодателями чаще всего возникают по поводу оплаты и условий труда, занятости, социальных гарантий и др. В связи с различными и противоположными интересами между работниками и работодателями возникают объективные противоречия. Если эти противоречия не устраняются, то возникают серьезные социальные конфликты, чреватые тяжелыми социальными, экономическими и политическими потрясениями. Цивилизованное общество должно предотвратить неуправляемое развитие таких событий. В этих условиях значительно возрастает роль государства.

Известный чешский экономист О. Шик отмечал: «Нельзя примирить интересы людей, когда одни из них владеют всеми материальными благами, всеми средствами производства и предметами потребления, а значит, и удовлетворяют все свои потребности за счет других»². Но примирять интересы на основе социального партнерства, пусть это и сложно, приходится.

Социальное партнерство не должно вести к соглашательству с работодателями или, напротив, к постоянной конфронтации. Оно должно способствовать выработке таких позиций и договоренностей, которые позволяют удовлетворять интересы сторон в конкретных условиях, достигать компромисса, способного установить социальный мир в организации, территории, отрасли и в стране в целом.

Отечественные исследователи социального партнерства, в частности А. Нуртдинова, при определении понятия социального партнерства руководствуются рекомендациями МОТ по поводу сотрудничества в сфере труда³.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что национальные системы организации труда стали выходить за рамки рынка труда и формироваться на основе:

- обширного трудового законодательства;
- установления процедур поведения социального диалога;
- принятия социальных планов по заработной плате и условиям труда на предприятиях;

¹ См.: Экономика труда / под общ. ред. Н. А. Волгина, Ю. Г. Одегова. М., 2003. С. 702.

² Шик, О. Экономика, интересы, политика. М., 1964. С. 377.

³ См.: Нуртдинова, А. Некоторые аспекты становления социального партнерства в России // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 3. С. 122.

- выбора политики занятости и доходов;
- социальной защиты населения, подготовки и переподготовки кадров.

Социальное партнерство способствует социальной и экономической устойчивости организаций и обществ в целом, накоплению социального капитала. Понятие «социальный капитал» отражает характер отношений между социальными партнерами, способы и культуру их сотрудничества, развитость межличностных коммуникаций и культуры общения, навыков эффективного взаимодействия.

Социальный капитал накапливается в разных формах непосредственного взаимодействия людей и социальных партнеров, облегчает их деятельность. По мнению разработчика концепции социального капитала Дж. Коулмана, «группа, внутри которой существует полная надежность и абсолютное доверие, способна совершать много больше по сравнению с группой, не обладающей данными качествами».

Содержанием социального капитала являются межличностные и партнерские связи, отношения доверия, солидарность, готовность к кооперации и сотрудничеству, умение соблюдать и развивать партнерские отношения. Социальный капитал позволяет быстро и эффективно координировать действия социальных партнеров, мобилизовывать их на достижение принятых соглашений, обеспечивать эффективность выполнения соглашений и договоров, что придает ему особую значимость в деле регулирования социально-трудовых отношений в ситуации экономической нестабильности.

В ряде стран различные меры по защите занятости и противодействию безработице, отсутствующие в законодательстве или коллективных договорах, предусматриваются и осуществляются в рамках социальных планов компаний. Например, в США, несмотря на отсутствие законодательства о выплате выходных пособий, 15—36% американских компаний, в зависимости от масштаба предприятий, при увольнении своих работников выплачивают им пособия в рамках социальных планов¹. Поэтому в настоящее время значительно возрастает роль социального партнерства, основу механизма которого составляет переговорный процесс между сторонами.

В промышленно развитых странах социальному партнерству отводится особая роль, которая возрастает при проведении реструктуризации и интеграции экономики. В этих странах принципиальными особенностями становления социального партнерства являются:

¹ См.: OECD Economic Survey: United States. Paris, 1996.

- создание и функционирование структур социального партнерства на основе законов, а не административных актов;
- полномочность структур социального партнерства;
- жесткое соблюдение трудовых законов под контролем парламентов, ассоциаций предпринимателей и профсоюзов, органов социального партнерства;
- равенство сторон и приоритетность согласительных установок и процедур в договорном процессе;
- систематичность консультаций, добровольность и демократичность принимаемых решений;
- компетентность и ответственность партнеров, исключающие ведомственные подходы, коррупционные комбинации;
- гибкость по всем параметрам организации и деятельности: в выборе объектов регулирования, формирования состава сторон, принятия решений;
- авторитарность на уровне общества и государства.

Эти международные особенности становления социального партнерства обобщены в правовые принципы социального партнерства и отражены в конвенциях и рекомендациях МОТ. Среди них наиболее значимыми являются многоуровневость взаимодействия и сотрудничества; свобода ассоциаций; добровольность и равноправие сторон; трипартизм; обязательность выполнения сторонами условий соглашений и договоров; арбитражное разбирательство социально-трудовых конфликтов и др.

МОТ подчеркивает, что идеальной, пригодной для всех стран модели социального партнерства нет. Поэтому учет национальной специфики является одним из главных общих принципов формирования системы социального партнерства в каждой стране.

Анализ международного опыта позволяет формировать систему социального партнерства в России с учетом специфики страны. В Концепции становления и развития социального партнерства в Российской Федерации социальное партнерство в сфере труда определяется как особый тип социально-трудовых отношений, присущий рыночной экономике, обеспечивающий на основе равноправного сотрудничества наемных работников и работодателей оптимальный баланс и реализацию их основных интересов. В Трудовом кодексе РФ дается следующее определение этому понятию.

Социальное партнерство в сфере труда — это система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспече-

*ние согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений*¹.

Из этого определения следует, что в сферу труда могут включаться не только социально-трудовые отношения, но и связанные с ними политические, экономические и правовые отношения, например процесс выработки и реализации государственной политики в сфере занятости и противодействия безработице, профессионального образования.

Вся система отечественного социального партнерства основана на взаимодействии людей, профессиональных и социальных групп, их объединений и органов государственной власти и местного самоуправления. Социальное партнерство представляет собой особую систему отношений между наемными работниками и работодателями при посреднической роли государства по согласованию экономических интересов в социально-трудовой сфере и урегулированию социально-трудовых конфликтов.

Система социального партнерства включает в себя следующие элементы: цель, задачи, принципы, стороны, уровни, формы и механизмы функционирования.

Основной целью социального партнерства является разработка, принятие и реализация социально-экономической и трудовой политики, основанной на сбалансированности интересов общества, наемных работников и работодателей. Основными составляющими этой цели являются:

- формирование механизма коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений;
- обеспечение занятости и социальной защиты населения, охраны и безопасности труда и профессионального обучения работников, сохранение трудового потенциала общества;
- поэтапное повышение доходов работников на основе роста производительности труда, повышение эффективности производства.

Важнейшей задачей совершенствования социального партнерства является разграничение различных групп интересов и разработка механизмов их согласования и реализации. На этом этапе наиболее важными вопросами партнерских отношений в социально-трудовой сфере между наемными работниками и работодателями является согласование вопросов оплаты труда, гарантий занятости, условий труда, профессиональной подготовки и переподготовки, социальных гарантий.

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2006. Часть вторая. Социальное партнерство в сфере труда. С. 21.

Основополагающими идеями, которые выражают сущность, смысл и задачи партнерских отношений, являются принципы социального партнерства. Эти принципы впервые были обозначены в 1944 г. в Филадельфийской декларации о целях и задачах МОТ. Дальнейшее развитие они получают в конвенциях и рекомендациях МОТ и по мере их ратификации закладываются в основу развития отечественной системы социального партнерства.

В Трудовом кодексе определены следующие основные принципы социального партнерства¹:

- равноправие сторон, уважение и учет их интересов;
- заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях;
- содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства на демократической основе;
- соблюдение сторонами и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- полномочность представителей сторон;
- свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда;
- добровольность принятых на себя обязательств;
- реальность обязательств, принимаемых на себя сторонами;
- обязательность выполнения коллективных договоров, соглашений;
- ответственность сторон, их представителей за невыполнение по их вине коллективных договоров, соглашений.

Наряду с этими принципами важное значение имеет принцип социальной справедливости. Этот принцип закрепляет, с одной стороны, условия для развития человеческой личности, с другой — наиболее естественную связь между мерой участия в производственном процессе и мерой потребления².

Сторонами социального партнерства являются работники и работодатели в лице уполномоченных в установленном порядке представителей. Органы государственной власти и органы местного самоуправления являются сторонами социального партнерства в случаях, когда они выступают в качестве работодателей, а также в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством. Интересы работников могут представлять различные профсоюзные организации, в том числе и не входящие в структуры общероссийских объединений профсоюзов. Основной способ осуществления социального партнерства — социальный

¹ Там же.

² См.: Мухеев, В. А., Мухеев, А. В. Социальное партнерство: теория, политика, практика. С. 38.

диалог, в который вступают стороны в целях достижения консенсуса по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Отечественная система социального партнерства включает следующие уровни:

- федеральный уровень, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в Российской Федерации;
- межрегиональный уровень, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в двух и более субъектах РФ;
- региональный уровень, на котором устанавливаются основы регулирования трудовых отношений в сфере труда в субъектах РФ;
- отраслевой уровень, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в отрасли (отраслях);
- территориальный уровень, на котором устанавливаются основы регулирования в сфере труда в муниципальном образовании;
- локальный уровень, на котором устанавливаются обязательства работников и работодателей в сфере труда.

Объектом социального партнерства являются основные направления реализации социально-трудовой политики государства, исходя из оценки уровня жизни и показателей, характеризующих этот уровень в целом по России, в субъектах Федерации, а также в районах, городах и организациях.

Социальное партнерство осуществляется в формах:

- коллективных переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и заключению коллективных договоров, соглашений;
- взаимных консультаций (переговоров) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- участия работников, их представителей в управлении организацией;
- участия представителей работников и работодателей в разрешении трудовых споров.

Основными органами системы социального партнерства на всех уровнях являются комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В Российской Федерации на всех уровнях по решению сторон образуются комиссии для обеспечения регулирования социально-трудовых отношений, ведения коллективных переговоров и подготовки проектов коллективных договоров, соглашений, их заключения,

а также для организации контроля за выполнением коллективных договоров и соглашений.

На федеральном уровне для регулирования социально-трудовых отношений образуется постоянно действующая Российская трехсторонняя комиссия, деятельность которой регулируется федеральным законом. Членами этой комиссии являются представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, представители Правительства РФ.

На уровне субъектов Федерации также образуются трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ.

На уровне отраслей (группы отраслей) образуются отраслевые (межотраслевые) комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Отраслевые (межотраслевые) комиссии могут образовываться как на федеральном, так и межрегиональном, региональном, территориальном уровнях социального партнерства.

На территориальном уровне могут образовываться трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ, положениями об этих комиссиях, утверждаемыми представительными органами местного самоуправления.

На локальном уровне образуются комиссии для ведения коллективных переговоров, подготовки проекта коллективного договора и заключения коллективного договора.

С учетом этих обстоятельств в настоящее время в Российской Федерации сложился следующий механизм функционирования системы социального партнерства:

- законодательное оформление социального партнерства в законах и нормативных актах Российской Федерации, субъектов Федерации и нормативных актах соответствующих органов государственной власти;
- постоянная работа представителей сторон, экспертов, изучающих и анализирующих состояние и проблемы социального партнерства;
- постоянный переговорный процесс между представителями работников (профсоюзов), объединений работодателей и органов государственной власти;
- постоянно действующие комиссии (трехсторонние) по регулированию социально-трудовых отношений;
- нормативное закрепление и соблюдение процедур согласования интересов сторон;
- система контроля выполнения принятых соглашений и договоров.

Система социального партнерства в Московской области



На схеме 1 показана система социального партнерства по урегулированию социально-трудовых отношений, применяемая в организациях Московского областного объединения организаций профсоюзов.

В целях согласования интересов работников, работодателей и государства по проблемам регулирования социально-трудовых отношений федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления обязаны обеспечивать условия для участия соответствующих комиссий в разработке и обсуждении проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, программ социально-экономического развития в сфере труда. В сферу социального партнерства должны включаться не только трудовые отношения, но и занятость различных групп населения, профессиональное образование, обучение и т.д.

Глубокие структурные и технологические изменения, происходящие в сфере трудовых отношений, обуславливают особую роль профессионального образования, подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров (профессиональное образование и обучение), которое становится решающим средством поддержки структурных изменений не только в экономике, но и в обществе в целом. Развитие социального партнерства в сферах труда, занятости и образования требует комплексного подхода и вовлечения в этот процесс всех заинтересованных сторон, так как законодательное регулирование обеспечивает только правовые рамки взаимодействия сторон и не может учесть всего многообразия условий, особенно на территориальном уровне.

В ближайшие годы необходимо обеспечить дальнейшее развитие системы социального партнерства, повысить эффективность его воздействия на решение социально-экономических проблем развития страны. В этих целях целесообразно провести с участием специалистов МОТ специальное исследование для выработки согласованного плана ратификации Российской Федерации конвенций МОТ, необходимых мероприятий по совершенствованию законодательства РФ и практики его применения. Это позволит внести соответствующие изменения в трудовое и административное законодательство РФ в части повышения ответственности работодателей и их объединений за нарушение правил трудового законодательства и иных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективных договоров и соглашений по регулированию социально-трудовых отношений. Необходимо повышать эффективность заключаемых в организациях коллективных договоров и соглашений на отраслевом, межрегио-

нальном и территориальном уровнях, ускорить формирование соответствующих объединений работодателей.

Задания для самостоятельной работы

1. Обоснуйте сущность, цель и задачи социального партнерства.
2. Назовите основные черты, характеризующие социальное партнерство в социально-трудовой сфере.
3. Раскройте основные принципы социального партнерства.
4. Охарактеризуйте систему и уровни социального партнерства в современной Российской Федерации.
5. Раскройте механизм функционирования социального партнерства.

Глава 3

Роль и функции государства в системе социального партнерства

Важная роль в системе регулирования социально-трудовых отношений и развития социального партнерства принадлежит государству. По мнению французского социолога М. Фуко, государство в новых условиях сохранит за собой главенствующую роль, хотя направленность его деятельности изменится: снизятся регламентирующие функции, сохранится контроль за социальными процессами, повысится активность в создании условий, необходимых для проведения конструктивного диалога социальных партнеров¹.

В соответствии с рекомендациями МОТ государство призвано играть особую роль в законодательном определении основных условий социального партнерства, но, как правило, без непосредственного вмешательства в переговорный процесс, за исключением трудных экономических ситуаций или случаев, когда государство выступает непосредственно в роли работодателя. Органы государственной власти и местного самоуправления могут быть сторонами социального партнерства в тех случаях, когда они выступают в качестве работодателей или их представителей.

Государство, согласно позиции МОТ, способно выполнять следующие функции в регулировании трудовых отношений.

1. Участвовать на национальном или отраслевых уровнях в качестве стороны на переговорах и консультациях. Обычно трехсторонние переговоры ведут к трехсторонним соглашениям, фиксирующим обязательства каждой из сторон. Правительства могут также вступать в двусторонние переговоры с одним из социальных партнеров, например с профсоюзами.

¹ См.: *Кривошеев, В. Т.* Управление занятостью трудовых ресурсов в системе социального партнерства. Саратов, 2004. С. 147.

2. Влиять на результаты двусторонних переговоров между работодателями и профсоюзами (представителями работников). Такие переговоры чаще проводятся в период экономических трудностей и, прежде всего, по проблемам заработной платы, когда правительство старается опередить соглашение между работодателями и профсоюзами о чрезмерных надбавках к заработной плате, которые приведут к росту инфляции и подрыву конкурентоспособности промышленности. В этих целях правительство обычно действует контролем или убеждениями. К наиболее строгим формам контроля относятся: законодательное замораживание заработной платы, установка предельно допустимых надбавок, продление ранее заключенных договоров, обеспечение гибкости рынка труда. Наиболее действенными формами убеждения являются увещания, с которыми выступают руководители правительства в целях убеждения партнеров в необходимости учитывать на переговорах макроэкономические факторы. Иногда правительства апеллируют к общественному мнению в целях усиления общественного давления на партнеров.

3. Побуждать предпринимателей и профсоюзы к переговорам по определенным вопросам, которые, по мнению государства, являются наиболее актуальными в данное время. Такие действия правительства могут сопровождаться угрозой принятия законодательных мер, когда социальные партнеры не приходят к соглашению.

4. Устанавливать юридические рамки, защищающие права трудящихся и профсоюзов и создающие организационные и процедурные основы коллективных переговоров и улаживания трудовых конфликтов.

5. Оказывать в качестве крупного работодателя в государственном секторе существенное влияние на социально-трудовые отношения в других секторах экономики. Например, когда государство проводит политику доходов, оно часто использует государственный сектор в качестве эталона и побуждает частный сектор следовать своему примеру. В тех случаях, когда правительствам невозможно добиться согласия между тремя сторонами, некоторые из них прибегают к формированию социально-экономической политики в одностороннем порядке через законодательство.

Анализ международной практики государственного участия в социальном партнерстве показывает, что наиболее распространенными являются следующие модели социального партнерства.

Первая модель характерна для стран Северной Европы: Бельгии, Голландии, Норвегии, Швеции и Финляндии, в которых сложилась практика активного участия государства в регулировании социально-трудовых отношений на общенациональном, отраслевом уровнях и на

уровне организаций. На общенациональном уровне созданы специальные ведомства и службы по труду и занятости, которые уполномочены вести переговоры по всему спектру проблем регулирования социально-трудовых отношений. На уровне отраслей под контролем правительства создаются паритетные комиссии, которые также рассматривают и решают проблемы социально-трудовых отношений в отрасли.

Вторая модель характерна для США, Японии, Канады и многих развивающихся стран Азии, Латинской Америки и Африки. В этих странах меньше внимания уделяется переговорному процессу на уровне отраслей и регионов, а основной формой социального партнерства является заключение коллективных договоров на уровне организаций. В таком случае активное участие в формировании национальной политики и в законодательном процессе в области трудовых отношений принимают общенациональные профсоюзы и объединения работодателей.

Третья модель является усредненным вариантом между вышерассмотренными моделями и характерна для Великобритании и стран Центральной Европы (Франции, Германии, Австрии и др.). В этих странах правительства и социальные партнеры практически не принимают совместных решений на общенациональном уровне, проводятся только периодические консультации с союзами работодателей и профсоюзными объединениями, и реже заключаются общенациональные соглашения по отдельным проблемам социальной политики. В ряде стран, например в Германии, не заключаются коллективные договора в организациях, а основной формой партнерства являются коллективные переговоры на региональном и отраслевых уровнях.

Во всех случаях, независимо от принятой модели, государство в системе социального партнерства должно обеспечивать реализацию интересов работников, работодателей и собственников, выполняя следующие функции:

- с одной стороны, обладая законодательными, правоохранными и общеэкономическими правами и ресурсами, государство выступает как арбитр, контролер и гарант прав трудящихся, профсоюзов и работодателей;

- с другой стороны, как крупный собственник и работодатель государство через органы исполнительной власти выступает в качестве равноправной стороны переговоров, заключения соглашений с другими сторонами социального партнерства, регулирования социально-трудовых отношений.

Учет национальной специфики является одним из главных принципов создания системы социального партнерства в тех или иных

странах. В Российской Федерации можно отметить новые качества государства в системе социального партнерства:

- как главного звена политической системы общества, принимающего законы и другие нормативные акты, регулирующие социально-трудовые отношения в обществе и гарантирующего соблюдение и выполнение законов и актов;
- как собственника, работодателя на государственных и некоторых других предприятиях;
- как предпринимателя.

Роль государства в регулировании трудовых отношений во многом определяется переменами в политической и социально-экономической обстановке. Например, в странах Восточной и Центральной Европы, в том числе и в Российской Федерации, переход от плановой экономики к рыночной на первых порах сопровождался ослаблением роли государства в регулировании трудовых отношений по сравнению с их доминирующей ролью при централизованной экономике. Одновременно правительства и социальные партнеры в этих странах быстро поняли, что развитие социального партнерства требует более тесного участия работодателей и профсоюзов в рамках трехсторонних переговоров.

По целому ряду объективных причин в 1980-е гг. во многих промышленно развитых странах снизилась эффективность трехсторонних переговоров, стало все труднее добиваться согласия между тремя сторонами по проблемам социально-экономической политики. В этих условиях государства ряда стран вынуждены были формировать экономическую политику в одностороннем порядке, используя механизмы законодательства. Во многих странах с развитой рыночной экономикой государства, широко используя трехсторонние переговоры, вынуждены были более активно вмешиваться в регулирование трудовых отношений путем односторонних мер по улучшению функционирования рынка труда, совершенствования заработной платы, внесения поправок в законодательство и др. В России, как и в странах Восточной Европы, в переходный период роль государства в экономике продолжает оставаться значительной, так как пока не полностью сформированы независимые организации работодателей и трудящихся. Такое положение будет продолжаться до тех пор, пока социальные партнеры не окрепнут и не обретут опыт и способности эффективного участия в социальном и экономическом диалоге.

Слабость профсоюзного движения и отсутствие эффективных объединений работодателей обуславливают необходимость расширения и усиления роли государства в налаживании социального диалога между работодателями и наемными работниками, сглаживании про-

тиворечия между ними, снижении напряженности в обществе. В этих условиях в начале 1990-х гг. в Российской Федерации государство взяло на себя основную роль в регулировании трудовых отношений и создании организационных и правовых механизмов формирования социального партнерства. Начала создаваться законодательная база социального партнерства.

В Конституции РФ впервые установлено, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В России охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Концепция социального государства является антиподом ранее существовавшей концепции, предполагавшей невмешательство государства в общественную жизнь, за исключением случаев правонарушений («государство ночного сторожа»).

Важнейшим принципом социальной политики является оптимальное сочетание либерализма и социальных гарантий. Минимальные социальные гарантии включают по крайней мере следующие стандарты: прожиточный минимум, минимальная оплата труда, минимальные социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии), минимум образования и медицинского обслуживания.

Различное понимание в начале 1990-х гг. российскими политиками сути распределения функций между государством, капиталом и трудом, при отсутствии необходимого законодательного разграничения полномочий между государством, предпринимателями и профсоюзом, формировало различные версии социальной и экономической политики и не способствовало развитию социального диалога.

Как отмечалось выше, уже в начале 1990-х гг. Президентом РФ были изданы указы «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», «О создании Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений». На базе этих нормативных документов была создана Российская трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых отношений, куда вошли представители работодателей, профсоюзов и правительства. Приняты и действуют законы РФ «О коллективных договорах и соглашениях», «О профсоюзах, их правах и гарантиях», «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», «Об общественных объединениях», «Об

объединениях работодателей» и др., реализация которых влияет на результативность социального диалога. Структура основных институтов социального партнерства и ответственность сторон закреплены в Трудовом кодексе Российской Федерации.

В составе Федеральной службы по труду и занятости создано специальное подразделение по урегулированию социально-трудовых споров, работающее совместно с представителями работников, работодателей, органов государственной власти и местного самоуправления.

Сотрудничество профсоюзов, представителей работодателей и Правительства на федеральном уровне осуществляется с помощью Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений. Результаты сотрудничества сторон отражаются в генеральных соглашениях. На уровне регионов также действуют подобные трехсторонние комиссии и вырабатываются соответствующие соглашения. Во многих субъектах РФ приняты законы «О социальном партнерстве» и соответствующие законодательные акты, регулирующие вопросы трудовых отношений. В организациях заключаются коллективные договоры, в которых учитываются нормы, обозначенные в генеральном, отраслевых и территориальных соглашениях.

Во всех случаях социальное государство с помощью законов, нормативных актов, соглашений и договоров должно регулировать процессы поляризации бедности и богатства, бороться с бедностью, а не с богатством. Регулирующая роль социального государства позволяет утверждать: «Самообеспечение человека через личную инициативу в сумме с социальной помощью слабым — составляет общественное благосостояние»¹.

Например, российское социальное партнерство в сфере профессионального образования отличается от ряда зарубежных стран тем, что государство совместно создает необходимые условия для развития системы образования, содействует обеспечению равенства возможностей граждан в получении образования, осуществляет приоритет обучения по профессиям и специальностям, представляющим стратегический интерес для государства. Ключевые проблемы профессионального образования и обучения отражаются в генеральном и региональных соглашениях, включаются в коллективные договоры, которые заключаются на уровне отдельных организаций, отраслей и регионов.

Таким образом, в Российской Федерации идет процесс расширения рамок социального партнерства на всех уровнях. Этот процесс ха-

¹ Баглай, М. В., Попов, Ю. Н. Профсоюзы и рынок в социальном государстве. М., 1995. С. 10.

рактен для всего мирового сообщества. Например, такой стратегический документ, как «Америка и устойчивое развитие», разрабатывался на основе социального партнерства государственных, негосударственных и частных организаций. В документе отмечается, что наиболее важное открытие — это потенциальная сила и растущее желание людей участвовать в принятии касающихся их решений¹.

Российская модель социального партнерства на данном этапе характеризуется значительной ролью органов государственной власти в налаживании социально-трудовых отношений и слабым участием работодателей в договорном регулировании социально-трудовых отношений. При этом достаточно четко проявляется подход к социальному партнерству, основу которого составляет идеология классового мира и совпадения интересов работодателей и наемных работников.

В связи с тем что центр тяжести практических мер по реализации социальной политики перемещается в регионы, государство должно повышать эффективность воздействия на экономику и социальную сферу, содействовать дальнейшему развитию социального партнерства на основе коллективных договоров и соглашений различных уровней с включением механизма контроля их реализации.

Дальнейшее развитие социального партнерства предполагает постепенный переход от патерналистской к субсидиарной модели реализации социальных функций государства². Субсидиарные принципы предполагают:

- бесплатность и доступность для всех граждан базовых социальных услуг;
- сокращение социального неравенства в обществе;
- перераспределение социальных расходов государства в пользу социально уязвимых групп населения;
- предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов.

Реализация этих принципов должна обеспечивать усиление адресной социальной поддержки населения; недопустимость проведения социальных реформ за счет снижения качества жизни отдельных групп населения; обеспечение доступности основных социальных благ, прежде всего, общего и профессионального образования, медицинского обслуживания. В этих условиях основными критериями эффективности социального партнерства могут служить обобщенные

¹ См.: Америка и устойчивое развитие. Вашингтон, 1996. С. 7.

² См.: Михеев, В. А., Михеев, А. В. Социальное партнерство: теория, политика, практика. С. 51.

показатели достижения общественного согласия по проблемам функционирования и развития организаций, территорий, отраслей и общества в целом. На федеральном, региональном, отраслевом уровнях и на уровне организаций эти критерии должны конкретизироваться с учетом целей и задач субъектов социального партнерства.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что в России по инициативе и при активном участии государства в основном создана система социального партнерства, сформированы его основные институты и нормативно-правовая база, позволяющие вести диалог по достижению оптимального баланса интересов работников, работодателей и общества в целом.

Задания для самостоятельной работы

1. Раскройте основные функции государства, властных структур в регулировании социально-трудовых отношений и развитии социального партнерства.
2. Охарактеризуйте основные направления деятельности государства, органов власти по формированию и функционированию отечественной системы социального партнерства.
3. Охарактеризуйте особенности социального партнерства в современной России.

Глава 4

Роль профсоюзов в системе социального партнерства

Возникновение и развитие профессиональных союзов в России было обусловлено всем ходом экономического и политического развития общества и явилось результатом длительного пути, пройденного российским рабочим движением. В настоящее время профсоюзы стали естественным защитником прав и интересов работников, массовой организацией, представляющей социально-экономические интересы наемных работников.

После принятия в 1996 г. Закона РФ «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзная деятельность в Российской Федерации получила необходимое правовое обеспечение в условиях рыночной экономики. В ст. 15 Закона подчеркивается, что отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями, органами государственной власти и местного самоуправления строятся на основе социального партнерства и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также на основе системы коллективных договоров, соглашений. В Законе закреплена правовая основа социального партнерства и признано равенство сторон при выработке и принятии входящих в их совместную компетенцию решений¹. В систему законодательства о профсоюзах входит также Федеральный закон 1995 г. «Об общественных объединениях» в той части, в которой профсоюзы имеют общие черты и свойства со всеми другими общественными организациями.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона о профсоюзах профсоюз — это добровольное общественное объединение граждан, свя-

¹ См.: Закон Российской Федерации «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» с постатейными комментариями. М., 1996.

занных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов. «Предназначение профсоюзов состоит в том, что они не позволяют работодателю опустить стоимость рабочей силы ниже ее минимального предела»¹.

Законодательство о профсоюзах направлено на регулирование их отношений с:

- работодателями, их объединениями и представителями;
- органами государства и местного самоуправления;
- другими субъектами общественных отношений.

В правовую основу деятельности профсоюзов входит не только собственно законодательство о них, правах и гарантиях их деятельности, но и трудовое законодательство в целом, так как оно используется профсоюзами для защиты прав и интересов трудящихся.

Во многих западных странах стержневым принципом организационного строения профсоюзов является профессионально-отраслевой принцип. В России отраслевой принцип построения дополняется территориальным, так как масштабы страны и разнообразие природных и экономических условий жизнедеятельности объективно приводят к повышению роли региональных профсоюзных объединений.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют свыше 200 профсоюзных объединений, многие из них построены на профессионально-отраслевом принципе. При этом около 50 профсоюзных объединений объединяют в своих рядах до 80% трудящихся. Самым крупным профобъединением является Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), которая была организована в 1990 г. В состав ФНПР входят отраслевые и региональные профсоюзные объединения, созданные в каждом административном регионе — области, республике. В свою очередь региональные профсоюзные объединения включают в себя соответственно областные, республиканские комитеты отраслевых профсоюзов, объединенных между собой для проведения единой социальной политики в конкретном регионе. Первичным руководящим органом регионально-отраслевой структуры профсоюзов является профсоюзный комитет в конкретной организации.

Профсоюзы являются наиболее устойчивой организованной формой социально-экономических связей наемных работников, основанной на принципах единства, солидарности, справедливости и на-

¹ 90 лет профсоюзному движению России: вехи, проблемы, перспективы // Солидарность. 1995. № 2.

правленной на выполнение функций представительства интересов трудящихся и обеспечение их социальной защиты. Они являются самыми многочисленными общественными объединениями во всех странах, особенно в странах с социально ориентированной рыночной экономикой. Профсоюзы входят в политическую систему общества как специфическая общественная организация со своими задачами и функциями, определяемыми их уставами.

Вместе с тем специалисты отмечают следующие проблемы отечественных профсоюзов: высокая активность на федеральном уровне и низкая активность на предприятиях, разобщенность и значительное количество отраслевых и межотраслевых профсоюзов. Нередки случаи, когда на крупных предприятиях действуют по два конфликтующих профсоюзных органа, входящих в разные объединения. В большинстве предприятий медленно совершенствуются организационные формы участия работников в управлении предприятием. Во многих субъектах РФ наблюдается пассивность работников в подготовке коллективных договоров, а во многих малых предприятиях вообще отсутствуют профсоюзные организации.

В целом профсоюзное движение состоит из конкурирующих профсоюзов, что негативно сказывается на эффективности их деятельности и взаимодействия с социальными партнерами, особенно с работодателями.

Решение комплекса задач защиты прав трудящихся пытается взять на себя Федерация независимых профсоюзов России как правопреемник традиционных профсоюзных структур. Однако и ей пока не удается распространить свою деятельность на коммерческий сектор, где практически отсутствует профсоюзная активность. Представители профсоюзов не всегда способны на равных вести переговоры с представителями работодателей, наблюдается тенденция вытеснения профсоюзов из основной сферы деятельности предприятий — производственной.

Сказывается также то обстоятельство, что многие трудовые отношения в России в значительной степени регулируются законодательством, сформированным в условиях плановой экономики. Старое трудовое законодательство с достаточно высоким уровнем защиты прав работников пришло в противоречие с новыми, рыночными условиями.

Социальное партнерство профсоюзов с хозяйственными и государственными органами в решении вопросов удовлетворения интересов и нужд трудящихся требует конкретности и четкого определения функций.

Цели и задачи, поставленные наемными работниками перед профсоюзами, определяют основные функции, выполняемые ими в процес-

се их деятельности. Главная функция профсоюзов — обеспечивать условия для наиболее выгодной для трудящихся продажи единственного товара, которым обладает наемный работник, — рабочей силы, защищать права и интересы работников в сфере труда и связанных с трудом отношений. Своей главной задачей профсоюзы всех направлений считают защиту прав и законных интересов трудящихся, установление социальной справедливости, эффективной и гуманной экономики.

Основные задачи профсоюзов связаны с осуществлением их главной функции. Важнейшая задача профсоюзов — контролировать, верно ли работодатели осуществляют начисление заработной платы и обеспечивает ли эта заработная плата как минимум простое воспроизводство рабочей силы. Одновременно профсоюзы не менее, чем работодатели, заинтересованы в том, чтобы заработная плата в максимальной степени была связана с результатами труда и выполняла стимулирующую функцию.

Отечественная и мировая практика показывает, что новая социально-экономическая ситуация требует от профсоюзов наряду с выполнением их традиционных функций решения с работодателями вопросов относительно:

- формы, системы, размеров оплаты труда, денежных вознаграждений, пособий, компенсаций;
- механизма регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции; занятости работников и противодействия безработице;
- профессионального обучения персонала;
- мероприятий по улучшению условий и охраны труда работников;
- продолжительности отпусков, рабочего времени и времени отдыха;
- медицинского и социального страхования работников;
- защиты и учета интересов работников при приватизации организаций и ведомственного жилья;
- техники безопасности, охраны труда и здоровья работников.

В ходе коллективных переговоров стороны приходят к договоренности о порядке, сроках и механизме контроля выполнения принятых взаимных обязательств, об ответственности сторон. Если профсоюзы и работодатели не договорились или договорились, но одна из сторон нарушает условия договоренности, то в качестве арбитра выступает правительство, и его участие в социальном партнерстве приводит к трипартизму.

Осуществлению защитной функции профсоюзов способствует социальное регулирование общественных отношений, в которые они вступают в процессе своей деятельности. Отношения с участием профсоюзов регулируются различными видами социальных норм —

этики, права, морали, традиций и др. Одни из них сложились в ходе практического взаимодействия профсоюзов с предприятиями, организациями, органами государственной власти, работниками и формально не закреплены. Другие предусмотрены актами профсоюзных органов или содержатся в нормативных правовых актах.

В экономической и социальной политике социальное партнерство означает консультации и сотрудничество между наемными работниками (их, как правило, представляют профсоюзы) и работодателями на разных уровнях по поводу определения (установления) взаимоприемлемых условий найма и оплаты труда. В социальном партнерстве представителями работников являются профессиональные союзы и их объединения, иные профессиональные организации, предусмотренные уставами общероссийских профсоюзов, или иные представители, избираемые работниками в случаях, предусмотренным Трудовым кодексом.

В Российской Федерации при активном участии профсоюзов в основном создана правовая основа социального партнерства: приняты законы о регулировании трудовых конфликтов, коллективных переговорах и профсоюзах; созданы трехсторонние органы на федеральном уровне и уровне субъектов РФ; учреждены инспекции труда.

Однако социальное партнерство пока не получило должного развития во всех организациях и субъектах Российской Федерации из-за сохраняющегося по вине отдельных работодателей формального характера коллективных договоров.

Задания для самостоятельной работы

1. Раскройте основные функции и задачи профсоюзов в регулировании социально-трудовых отношений.
2. Охарактеризуйте основные направления деятельности профсоюзов по формированию и функционированию отечественной системы социального партнерства.
3. Назовите особенности социального партнерства с участием профсоюзов.

Глава 5

Коллективные переговоры

Согласование интересов работодателей и наемных работников в социально-трудовой сфере осуществляется путем переговоров, которые должны завершаться заключением коллективных договоров или соглашений. Согласно Конвенции МОТ № 154 «О содействии коллективным переговорам» (1981) термин «коллективные переговоры» означает, что все переговоры проводятся между предпринимателем, группой предпринимателей или одной или несколькими организациями предпринимателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями трудящихся, с другой, в целях определения условий труда и занятости; регулирования отношений между предпринимателями и трудящимися, а также между предпринимателями или их организациями и организацией или организациями трудящихся.

Из этого определения следует, что коллективные переговоры являются основной формой социального партнерства, которая имеет целью сравнить, учесть и согласовать взаимные интересы работодателя в лице нанимателя и занятых у него работников в лице профсоюзов. Для этого представителям сторон нужны переговоры, в ходе которых необходимо достичь согласия по обсуждаемым вопросам и принять решения, удовлетворяющие стороны.

Для ведения коллективных переговоров, подготовки соглашений, коллективных договоров, их заключения, а также для организации контроля за их выполнением на всех уровнях на равноправной основе по решению сторон образуются комиссии из наделенных полномочиями представителей сторон. Основной целью комиссий является регулирование социально-трудовых отношений и согласование социально-экономических интересов сторон.

Основными принципами формирования комиссий являются добровольность участия сторон в деятельности комиссий; полномочность сторон; самостоятельность и независимость сторон при определении персонального состава своих представителей в комиссии. При этом принципы создания комиссий являются общими для всех уровней.

Основными задачами комиссий являются согласование позиций сторон; проведение консультаций по вопросам разработки проектов договоров и соглашений; ведение коллективных переговоров; подготовка проектов коллективных договоров и соглашений, их заключение; рассмотрение вопросов, возникающих в ходе выполнения договоров и соглашений; контроль выполнения коллективных договоров и соглашений.

Решение комиссии считается принятым, если за него проголосовали все стороны. Деятельность сторон организуется координатором, избираемым соответствующими сторонами. Координатор Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений назначается Президентом РФ, не является членом Комиссии и не принимает участия в голосовании.

Координатор каждой из сторон вносит координатору Российской трехсторонней комиссии предложения по проектам планов работы Комиссии, повесткам ее заседаний, персональному составу представителей сторон в рабочих группах.

На федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации могут создаваться межотраслевые и отраслевые комиссии в целях подготовки проектов соответствующих соглашений и их заключения, проведения коллективных переговоров. Каждая из комиссий решает вопросы, входящие в их компетенцию.

Конвенция МОТ «О применении принципов права на организацию и ведение коллективных переговоров» (1949) устанавливает, что переговоры проводятся в целях регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров, и призывает осуществлять в этой связи меры поощрения и содействия развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между работодателями или организациями работодателей и организациями работников. Положения этой Конвенции законодательно определены Трудовым кодексом РФ: «Представители стороны, получившие предложение в письменной форме о начале коллективных переговоров, обязаны вступить в переговоры в течение семи календарных дней со дня получения указанного предложения, направив инициатору проведения коллективных переговоров ответ с указанием представителей от

своей стороны для участия в работе комиссии по ведению коллективных переговоров и их полномочий»¹.

Инициатором ведения коллективных переговоров по разработке и заключению коллективных переговоров может выступать любая из сторон, для чего она должна послать письменное уведомление о начале переговоров другой стороне. При этом участники переговоров свободны в выборе вопросов обсуждения социально-трудовых отношений.

В соответствии с Трудовым кодексом РФ право на ведение коллективных переговоров, подписание соглашений от имени работников на уровне Российской Федерации, субъекта Федерации, отрасли, территории предоставляется соответствующим профсоюзам или их объединениям. В случаях, когда в организациях отсутствует профсоюзная организация или ни одна из имеющихся первичных профсоюзных организаций не объединяет более половины работников данной организации, представлять интересы всех работников организации может иной представитель данной организации, избранный тайным голосованием. Форма представительства работодателей определяется в зависимости от уровня представительства интересов.

На уровне организаций проведение переговоров, заключение коллективных договоров осуществляют руководители или уполномоченные ими лица. На федеральном, отраслевом, региональном уровнях интересы работодателей представляют соответствующие объединения работодателей. В соответствии с Трудовым кодексом РФ представлять работодателей — государственные и муниципальные предприятия, а также организации, финансируемые из соответствующих бюджетов, — могут органы местного самоуправления, уполномоченные на представительство законодательством или работодателями.

Для нормального ведения переговоров представителям работников, участвующих в переговорах, предоставляются определенные гарантии, а конкретные обязанности работодателей определяются Трудовым кодексом, другими нормативными актами. При этом большинство вопросов решается в коллективном договоре на уровне конкретной организации.

Все участники коллективных переговоров освобождаются от основной работы с сохранением среднего заработка на срок не более трех месяцев, при этом срок определяется соглашением сторон. Все затраты, связанные с участием в коллективных переговорах, компенсируются в порядке, установленном законодательством. Если возникает необходимость привлечения экспертов, то оплата их услуг произ-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2006. С. 28.

водится приглашающей стороной. Работники, участвующие в коллективных переговорах, в период их ведения не могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или уволены по инициативе руководителя без согласия органа, уполномочившего их на представительство.

Стороны должны предоставлять друг другу имеющуюся у них информацию, необходимую для ведения переговоров не позднее двух недель со дня получения соответствующего запроса. Сроки, место и порядок проведения коллективных переговоров определяются представителями сторон, которые являются участниками этих переговоров.

Если в ходе коллективных переговоров, не удастся принять согласованное решение по всем или отдельным вопросам, то составляется протокол разногласий. Урегулирование разногласий, возникающих в ходе коллективных переговоров по заключению или изменению коллективного договора, соглашения, производится в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ.

Задания для самостоятельной работы

1. Раскройте цель и задачи коллективных переговоров.
2. Перечислите принципы создания комиссий по переговорам и их задачи.
3. Охарактеризуйте организацию и проведение коллективных переговоров.

Глава 6

Соглашения и коллективные договора

6.1. Содержание и структура соглашений

Ядром социального партнерства можно считать систему и механизмы коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений на всех уровнях власти и общества. Объективная необходимость заинтересованности работодателей и работников в установлении и развитии коллективно-договорной системы обусловлено ее функциями, важнейшие из которых:

- защита интересов обеих сторон и обеспечение их сбалансированности;
- налаживание трудовых отношений и их развитие в тесной связи с результатами экономической деятельности;
- оперативное и своевременное разрешение возникающих противоречий.

Правовую основу социального партнерства можно классифицировать, согласно концепции Е. Б. Плотниковой, как юридические договорные документы, регулирующие трудовые отношения, которые необходимо рассматривать по вертикали: от Генерального соглашения через региональные, отраслевые соглашения до коллективных договоров организаций¹.

Формами реализации социального партнерства являются заключенные в организациях коллективные договора, а также соглашения на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, городов и районов.

¹ См.: Плотникова, Е. Б. Россия: социально-экономические и правовые проблемы трансформации общества : сб. ст. Пермь, 2000. С. 200—2001.

Соглашение представляет собой правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и устанавливающий общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемый между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства в пределах их компетенций.

В зависимости от сферы регулирования социально-трудовых отношений могут заключаться следующие соглашения: генеральное, межрегиональное, региональное, отраслевое (межотраслевое), территориальное и иные соглашения.

В настоящее время в России сформированы основные институты социального партнерства. Для обеспечения регулирования социально-трудовых отношений, ведения коллективных переговоров в рамках Генерального соглашения создан постоянно действующий орган — Российская трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых отношений. В промежутках между заседаниями работу Комиссии обеспечивает Координационный совет, которым руководит координатор Трехсторонней комиссии, назначенный Указом Президента РФ. Аналогичные комиссии созданы во всех субъектах РФ.

На заседаниях комиссии регулярно рассматривается широкий круг вопросов регулирования социально-трудовой сферы. Предметом переговоров являются основные направления социально-экономической политики государства.

На федеральном уровне в течение ряда лет подписывается Генеральное соглашение между Общероссийскими объединениями профсоюзов, Общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ. Генеральное соглашение на 2005—2007 гг. является девятым за все годы становления системы социального партнерства в Российской Федерации, результатом коллективных переговоров в рамках Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений.

Генеральное соглашение является важным этапом в развитии социального диалога, который позволяет представителям трудящихся, работодателей и Правительства выработать согласованные позиции по основным принципам регулирования социальных отношений на федеральном уровне в соответствии с Законом РФ «О коллективных договорах и соглашениях».

В числе приоритетных целей стороны поставили проведение социально-экономической политики, обеспечивающей право работников на достойный труд, повышение качества жизни работников и их семей, резкое

сокращение масштабов бедности на основе повышения эффективности отечественной экономики, увеличения валового внутреннего продукта.

Большинство положений Генерального соглашения отражает стоящие перед обществом проблемы, очерчивает пути их решения, содержит конкретную направленность на достижение социального мира в обществе. Достигнуто согласие о принципах формирования эффективной бюджетной системы, тарифной политики, реформирования налоговой системы, снижения масштабов бедности, повышения качества рабочих мест, обеспечения защиты трудовых прав и охраны труда. В соглашении отражены намерения по дальнейшему разделению социальной ответственности государства, работодателей и работников, передаче в ходе административной реформы ряда государственных функций организациям, объединениям работодателей и профсоюзов. Соглашение определяет согласованные позиции сторон по вопросам проведения социально-экономической политики, устанавливает совместные действия по реализации социально-трудовых отношений на отраслевом и региональном уровнях.

Структура действующего в настоящее время Генерального соглашения содержит следующие разделы.

1. *Экономическая политика.* В разделе обозначено, что в предстоящий период политика государства должна быть ориентирована на инновационное обновление структуры российской экономики, создание условий, обеспечивающих повышение ее конкурентоспособности и динамичное развитие.

2. *Заработная плата, доходы и уровень жизни населения.* Предусмотрено объединить усилия в решении задач разработки и реализации комплекса мер, обеспечивающих повышение уровня реальной заработной платы работников в соответствии с количеством и качеством труда, ежегодное увеличение доли фонда оплаты труда в валовом внутреннем продукте, уменьшение масштабов бедности.

3. *Развитие рынка труда и содействие занятости населения.* Согласована реализация комплекса мер по повышению эффективности рынка труда, предотвращению негативных последствий реструктуризации отраслей экономики, улучшению условий труда и созданию новых рабочих мест, сохранению и развитию кадрового потенциала организаций. Предусмотрены мероприятия по участию работодателей в организации профессиональной подготовки кадров, совершенствованию механизма временной занятости подростков и молодежи, в том числе в структурах малого и среднего бизнеса.

4. *Социальное страхование, социальная защита, отрасли социальной сферы.* В целях создания условий для социальной защиты работающих

граждан, реализации их права на достойную и обеспеченную жизнь предусмотрен комплекс мер. Особое внимание уделено разработке концепции реформирования системы пенсионного страхования, повышению уровня пенсионного обеспечения граждан, реализации права работников на пенсионное обеспечение, охране материнства и детства, формированию системы государственных минимальных социальных стандартов. Предусмотрены также меры, обеспечивающие повышение для граждан доступности кредитных ресурсов в форме ипотечных, образовательных, потребительских кредитов и качества финансовых услуг.

5. *Защита трудовых прав, охрана труда, промышленная и экологическая безопасность.* Предусмотрены совместные мероприятия по разработке и принятию нормативных правовых актов совершенствования механизма реализации норм Трудового кодекса РФ по вопросам безопасных условий и охраны труда, совершенствованию налоговой политики, повышению экономической заинтересованности работодателей в проведении мероприятий по охране труда и здоровья работников. Запланированы также меры по совершенствованию системы аттестации рабочих мест по условиям труда, формированию национального регистра профессиональных заболеваний, разработке основных направлений экологической политики на основе Экологической доктрины Российской Федерации.

6. *Социально-экономические проблемы северных районов Российской Федерации.* Генеральное соглашение предусматривает комплекс мер, направленных на сохранение производственного потенциала северных районов, развитие производительных сил районов Крайнего Севера, стимулирование инвестиционной деятельности и обеспечение социальных гарантий граждан.

7. *Социальное партнерство и координация действий сторон Соглашения.* Стороны согласились обеспечить дальнейшее развитие системы социального партнерства, повышение ее эффективности, совершенствование нормативной и правовой базы, обеспечивающей функционирование и развитие системы социального партнерства. Предусмотрены меры по совершенствованию механизма распространения соглашений всех уровней на работодателей и работников, повышению ответственности работодателей за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, коллективных договоров и соглашений, решений комиссий по урегулированию социально-трудовых отношений.

Стороны обязались:

- содействовать повышению эффективности заключаемых соглашений на отраслевом, региональном, межрегиональном и территориальном уровнях, развитию связей Российской трехсторонней комиссии

с трехсторонними комиссиями по урегулированию социально-трудовых отношений субъектов Федерации;

- содействовать распространению принципов социального партнерства в организациях малого предпринимательства и организациях с участием иностранного капитала;

- разработать и внедрить на всех уровнях социального партнерства комплексную систему обмена информацией о соглашениях и коллективных договорах; сформировать информационную базу отраслевых соглашений на федеральном уровне и региональных соглашений и направлять в трехсторонние комиссии по урегулированию социально-трудовых субъектов Федерации.

Важным является то обстоятельство, что стороны, исходя из необходимости более четкого разделения ответственности за формирование и проведение эффективной социально-экономической политики, обязались провести консультации и после заключения Соглашения подписать протокол о сферах социальной ответственности за реализацию Соглашения каждой из сторон. Кроме того, каждая из сторон разрабатывает и представляет в Российскую трехстороннюю комиссию план мероприятий по реализации принятых обязательств с указанием конкретных сроков и ответственных за исполнение членов Российской трехсторонней комиссии.

Рабочие группы Российской трехсторонней комиссии два раза в год на основе представленной сторонами информации и анализа реализации Соглашения готовят информацию о ходе выполнения Соглашения, вносят предложения о рассмотрении информации на заседаниях Комиссии. Российская трехсторонняя комиссия ежегодно рассматривает ход выполнения положений Соглашения.

На федеральном уровне рассматриваются и утверждаются не только основные направления социально-экономической политики, но также показатели и индикаторы социального благополучия нации, системы социальных гарантий для всех слоев населения, меры по защите интересов субъектов трудовых отношений.

Генеральное соглашение имеет следующие приложения:

- перечни социально-экономических показателей, подлежащих обсуждению в рамках проведения сторонами консультаций на первой и второй стадиях;

- основные социально-экономические показатели мониторинга качества и уровня жизни населения.

В числе индикаторов качества и уровня жизни населения обозначены:

- валовой внутренний продукт;
- инвестиции в основной капитал;

- расходы консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия;
- численность постоянного населения;
- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- общий коэффициент рождаемости и смертности;
- естественный прирост (убыль) населения;
- денежные доходы в среднем на душу населения;
- начисленная среднемесячная заработная плата, среднемесячный размер назначенных пенсий;
- доля оплаты труда наемных работников в валовом внутреннем продукте;
- прожиточный минимум в среднем на душу населения, в том числе по социально-демографическим группам населения;
- численность занятых в экономике и численность экономически активного населения;
- общее число безработных и численность зарегистрированных безработных;
- направление на профессиональное обучение органами Государственной службы занятости;
- производственный травматизм, в том числе со смертельным случаем;
- объем промышленной продукции;
- минимальный размер оплаты труда и тарифная ставка первого разряда Единой тарифной сетки и др.

Генеральным соглашением предусмотрена ратификация ряда конвенций МОТ, которые имеют приоритетное значение для развития договорного регулирования социально-трудовых отношений и усиления социальной защищенности работников.

Генеральное соглашение и отраслевые тарифные соглашения по отраслям, организации которых финансируются из федерального бюджета, должны заключаться до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Специалисты отмечают, что успех реализации соглашения во многом будет зависеть от того, насколько четко его сторонами будут соблюдаться основополагающие принципы социального партнерства. Это прежде всего касается участия социальных партнеров, учета их мнения при выработке и принятии на государственном уровне решений, связанных с выполнением Соглашения.

Генеральное соглашение служит основой для переговоров социальных партнеров на уровне субъектов Федерации и отраслей. Важ-

но обеспечение единой концептуальной направленности Генерального соглашения, соглашений регионального и отраслевого уровней, коллективных договоров, заключаемых в организациях, в которых положения Генерального соглашения конкретизируются и уточняются.

На уровне регионов практикуется заключение межрегиональных, отраслевых (межотраслевых), региональных и территориальных соглашений с участием органов местного самоуправления. Содержание этих соглашений во многом связано с Генеральным соглашением, особенно по проблемам занятости, безработицы, профессионального обучения и переподготовки кадров.

В соответствии с заключенными в субъектах РФ соглашениями разрабатываются прогнозы основных направлений социально-экономического развития регионов, территорий и муниципальных образований, совершенствуется законодательная база для развития трудовых отношений, осуществляются мероприятия по привлечению внебюджетных источников финансирования инвестиционных проектов и социальных программ.

Содержание и структура региональных, межрегиональных, территориальных и отраслевых соглашений определяется по договоренности между представителями сторон, а порядок и сроки разработки проекта соглашений и его заключения определяются специальной комиссией. При этом срок действия соглашений не может превышать трех лет. Действие соглашений распространяется на всех работодателей, являющихся членами объединения работодателей, которые заключили соглашение. Соглашения открыты для присоединения к ним других участников.

В тех случаях, когда на работников одновременно распространяется действие нескольких соглашений, приоритетом пользуются те соглашения, которые создают наиболее благоприятные условия для работников.

В отношении работодателей Трудовой кодекс предусматривает более жесткие условия распространения на них соглашений, подписанных сторонами социального партнерства. В этом случае Федеральная служба по труду и занятости вправе предложить работодателям, которые не участвовали в заключении соглашения, присоединиться к нему. После получения приглашения работодатели должны представить в Федеральную службу письменный мотивированный ответ о согласии присоединиться к соглашению в течение 30 дней после официального опубликования предложения о присоединении к соглашению. При этом порядок опубликования соглашения определяется

сторонами соглашения. В Трудовом кодексе РФ рекомендуется следующая структура этих соглашений: оплата труда; режим труда и отдыха; условия и охрана труда; развитие социального партнерства; другие вопросы, определяемые сторонами. Проект соглашения разрабатывается в ходе коллективных переговоров.

Соглашения, предусматривающие полное или частичное финансирование из соответствующих бюджетов, заключаются при обязательном участии соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, являющихся стороной соглашения.

Региональные и территориальные соглашения должны заключаться до внесения проектов соответствующих бюджетов в представительные органы субъектов РФ и органов местного самоуправления.

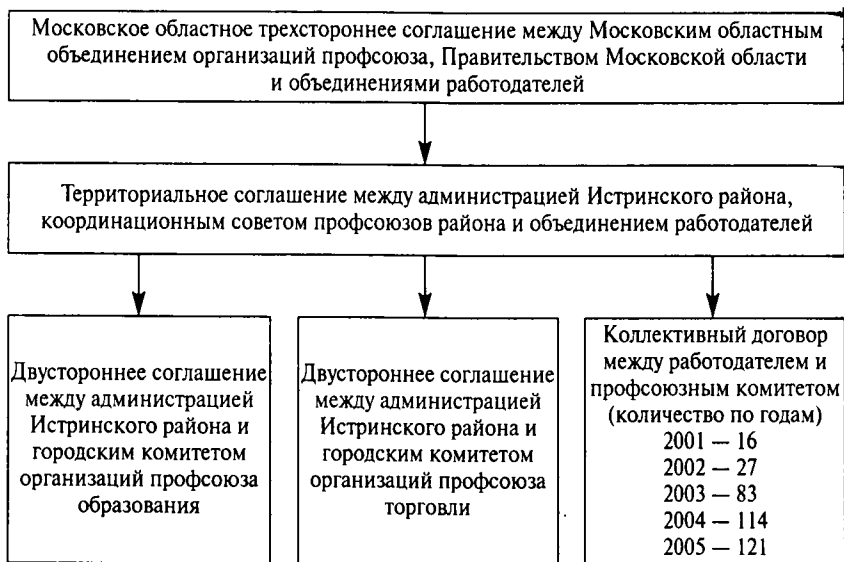
По данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ, в 2005 г. в республиках, краях, областях и автономных округах РФ действовало 6,7 тыс. соглашений (в 2004 г. — менее 5 тыс.). Из них 79 региональных (трехсторонние соглашения между администрациями регионов, объединениями профсоюзов и объединениями работодателей), 3687 отраслевых, заключенных на региональном и территориальном уровнях, 1287 территориальных и 1699 иных соглашений. Из общего количества соглашений, действующих в 2005 г. в субъектах РФ, на региональном уровне заключено 954 соглашения, на территориальном уровне — 2733.

Территориальные трехсторонние соглашения между объединениями работодателей, профсоюзов и администрациями районов определяют общие принципы регулирования социально-трудовых отношений на территориальном уровне, способствуют развитию процесса заключения отраслевых территориальных соглашений, а также коллективных договоров в организациях всех форм собственности.

В регионах РФ сложился положительный опыт заключения и территориальных соглашений. На схеме 2 в качестве примера показана система трехстороннего соглашения между администрацией Истринского района Московской области, координационным советом профсоюзов района и объединением работодателей.

Положительным примером регионального соглашения является сложившийся опыт разработки и реализации трехстороннего соглашения между Правительством Москвы, объединениями профсоюзов и московскими объединениями промышленников и предпринимателей (работодателей). Соглашением предусмотрен комплекс мер по созданию новых рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; рас-

**Система социального партнерства по урегулированию
социально-трудовых отношений, применяемая в организациях
Истринского района Московской области**



ширению общественных работ, ярмарок вакансий и ученических мест; обучению высвобождаемых работников; квотированию рабочих мест для молодежи и инвалидов; развитию системы профессионального образования и переподготовки кадров. Зафиксированные суммы бюджетных средств, направляемых на реализацию намеченных мероприятий, включаются в бюджет города, что является большим подспорьем для реализации активных программ содействия занятости населения.

В регионах РФ система социального партнерства предусматривает заключение соглашений (договоров) различного уровня. Только за 2005—2006 гг. в Москве реализовывались договора между городской службой занятости и Управлением автомобильных дорог, Московским региональным отделением общероссийской общественной организации российского Красного Креста в целях координации совместных действий по организации общественных работ.

Управлением государственной службы занятости по г. Москве реализуются соглашения:

- с Военным комиссариатом Москвы о сотрудничестве по вопросам организации альтернативной гражданской службы и содействия занятости военнослужащих, уволенных с военной службы;
- с Отделом по делам миграции Управления внутренних дел г. Москвы о сотрудничестве по обмену информацией по вопросам привлечения и использования иностранной рабочей силы;
- с Департаментом образования о совместной деятельности по организации профессионального обучения и переподготовки безработных граждан;
- с Управлением федеральной службы занятости по Московской области о координации совместных действий, направленных на содействие трудоустройству граждан.

На базовом уровне в системе социального партнерства особую роль выполняют коллективные договора, заключаемые в организациях.

6.2. Содержание и структура коллективных договоров

Особую роль в развитии социального партнерства играют коллективные договора в организациях различной формы собственности. Коллективные договора заключаются на основе принципов социального партнерства и являются самой значимой формой регулирования социально-трудовых отношений между работниками и работодателями. В этих договорах работодатели и наемные работники могут устанавливать более льготные трудовые и социально-экономические условия по сравнению с действующими нормами и положениями, установленными законодательством.

Заключению коллективных договоров и соглашений предшествует этап проведения коллективных переговоров, создание соответствующих комиссий из представителей сторон. Правовое регулирование отношений по ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений является одной из основных задач законодательства о труде.

Коллективный договор представляет собой правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя, который заключается между работниками и работодателями.

Порядок разработки коллективного договора и его заключения определяется Трудовым кодексом РФ и соответствующими федеральными законами. Действие коллективного договора распространяется на всех работников организации и ее филиалов. В соответствии с Трудо-

вым кодексом в коллективный договор могут включаться взаимные обязательства работодателей и работников по вопросам¹:

- формы, системы и размеры оплаты труда;
- выплаты пособий и компенсаций;
- механизма регулирования оплаты труда с учетом роста цен, инфляции, выполнения показателей, определенных коллективным договором;
- занятости, профессионального обучения, условий высвобождения работников;
- рабочего времени и времени отдыха, включая вопросы предоставления и продолжительности отпусков;
- улучшения условий и охраны труда работников;
- соблюдения интересов работников при приватизации государственного и муниципального имущества;
- экологической безопасности и охраны здоровья работников на производстве;
- гарантий и льгот работникам, совмещающим работу с обучением;
- оздоровления и отдыха работников и членов их семей;
- частичной или полной оплаты питания работников;
- контроля выполнения коллективного договора, порядка внесения в него изменений и дополнений, ответственности сторон, обеспечения нормальных условий деятельности представителей работников, порядка информации работников о выполнении коллективного договора;
- других вопросов, определенных сторонами.

Однако в зависимости от понимания сущности социального партнерства содержание коллективных договоров может быть различным.

Если социальное партнерство рассматривается в качестве механизма регулирования трудовых отношений, приходящего на смену классовой борьбе, то в договорах акцентируются вопросы развития организаций, уважения ее традиций, совпадения интересов всех наемных работников и работодателей, увязки заработной платы работников с финансовым состоянием организаций и их положением на рынке труда. В договорах отражаются также вопросы участия наемных работников в управлении организацией и в ее прибылях. При таком подходе роль государства в системе социального партнерства ограничивается созданием правовой основы поведения партнеров, гарантированием их свободы и независимости.

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2006. Часть вторая. Социальное партнерство. С. 33.

Если социальное партнерство рассматривается как способ согласования противоположных, антагонистических интересов наемных работников и работодателей, то, как считают сторонники такого подхода, в коллективных договорах не должны отражаться вопросы участия наемных работников в управлении или прибыли организации. Принципиальным является выступление работников против увязки заработной платы с финансовым состоянием организаций. При таком подходе государство не только вырабатывает правила поведения партнеров, но более активно участвует в переговорах, постоянно сглаживает противоречия сторон, снимает социальную напряженность в обществе.

При реорганизации или ликвидации организации коллективный договор сохраняет свое действие в течение всего срока реорганизации или ликвидации.

Коллективный договор заключается на срок не более трех лет и вступает в силу со дня подписания его сторонами. В нем могут предусматриваться льготы и преимущества для работников, оговариваться условия труда, более благоприятные по сравнению с предусмотренными законами и иными нормативными правовыми актами.

Трудовой кодекс установил общие правила внесения изменений и дополнений в соглашения и коллективные договора, а также единую норму срока обязательной регистрации коллективных договоров и соглашений в соответствующем органе по труду.

Порядок уведомительной регистрации коллективных договоров и соглашений позволяет органам по труду анализировать эти документы, выявлять проблемы и условия, ухудшающие положения работников, и сообщать об этом соответствующим представителям сторон и инспекции по труду.

В настоящее время одной из важных проблем является неполный охват предприятий коллективными договорами. По данным субъектов Федерации, в организациях всех форм собственности в 2005 г. действовало около 207 тыс. коллективных договоров (на 8 % больше, чем в 2004 г.). Уведомительную регистрацию в органах по труду прошли 177 тыс. коллективных договоров (в 2004 г. — 156 тыс.). По состоянию на 1 января 2006 г. коллективными договорами было охвачено — 27,3 млн человек (ср.: на 1 января 2005 г. — 24,4 млн человек), или 62% общей численности работников, занятых в реальном секторе экономики.

В целом регистрация коллективных договоров и соглашений позволяет анализировать и обобщать практику коллективно-договорного регулирования трудовых отношений по отраслям и регионам страны. По итогам анализа государственные органы по труду могут корректи-

ровать определенные нормативные документы по проблемам продолжительности рабочего времени, минимальной оплаты труда, продолжительности отпуска, условиям труда и др.

Наряду с преобладающей ролью коллективной договорной системы и прямым государственным регулированием трудовых отношений взаимодействие работодателей и наемных работников может осуществляться и в индивидуально-договорном порядке. Прямые отношения между работниками и работодателями, как показывает опыт зарубежных стран, несколько сужают сферу действия коллективных договоров. Такие случаи наблюдаются и в ряде субъектов РФ. Например, в 2005 г. произошло некоторое уменьшение количества заключенных коллективных договоров: в Северо-Западном федеральном округе — на 7%, в Южном — на 4%, Уральском — на 3%.

Однако если в промышленно развитых странах рынки труда имеют разветвленную инфраструктуру, отлаженные механизмы профориентации, переподготовки, повышения квалификации и перераспределения рабочей силы, позволяющие работникам легко встраиваться в систему трудовых отношений, то в нашей стране такие условия созданы не во всех субъектах РФ. Важной проблемой является также неразвитость системы государственной поддержки отдельных социальных слоев и категорий населения, особенно молодежи, впервые начинающей трудовую деятельность. Таким образом, в настоящее время уровень развития законодательной базы и инфраструктуры социальной защиты работников обуславливает предпочтительность коллективно-договорной системы регулирования трудовых отношений по сравнению с индивидуально-договорным регулированием взаимоотношений работников и работодателей.

6.3. Контроль выполнения соглашений и коллективных договоров

Контроль выполнения соглашений осуществляется сторонами социального партнерства и областными (республиканскими, краевыми) трехсторонними комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений. Итоги выполнения соглашений рассматриваются ежегодно. Особое внимание региональные трехсторонние комиссии уделяют вопросам регулирования социально-трудовых отношений, оплаты труда и уровня жизни населения, развитию рынка труда и содействию занятости, охране труда и экологической безопасности.

В целях усиления контроля за исполнением требований трудового законодательства в части повышения заработной платы и своевре-

менности ее выплаты во всех регионах созданы межведомственные комиссии по погашению задолженности по заработной плате, в состав которых входят представители органов исполнительной власти, объединений работодателей, объединений профсоюзов, Государственной инспекции труда и др. Аналогичные комиссии созданы во всех муниципальных образованиях.

Региональные трехсторонние комиссии проверяют также вопросы реализации приоритетных национальных проектов, эффективность проведения в регионе инвестиционной деятельности, социальных последствий введения в действие Жилищного кодекса РФ, обеспечения занятости молодежи. При осуществлении контроля стороны должны предоставлять друг другу соответствующую информацию.

Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП) установлена административная ответственность сторон социального партнерства. Административной ответственности подлежат должностные лица в случае совершения ими административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В КоАП РФ предусмотрены составы административных правонарушений, связанных с нарушением норм социального партнерства и практики их применения, а также обозначен круг государственных органов и должностных лиц, имеющих право применять административные наказания в виде штрафов. Так, если представители сторон уклоняются от участия в коллективных переговорах по заключению соглашения, коллективного договора или неправомерно отказываются от подписания согласованных документов, то они подвергаются штрафу в размере и порядке, установленном федеральным законом. Лица, представляющие работодателя либо работников, виновные в невыполнении обязательств, предусмотренных коллективным договором, соглашением, подвергаются штрафу в размере и порядке, установленном федеральным законом. Уклонение работодателей от участия в примирительных процедурах, в том числе непредоставление помещения для проведения собраний работников для выдвижения требований или создания препятствий проведению таких собраний, влечет за собой наложение административного штрафа.

Органами, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, являются федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы. К таким органам относятся также Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда.

Федеральная инспекция труда является единой федеральной централизованной системой государственных органов, которые призваны осуществлять государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда всеми физическими лицами и организациями.

От имени Федеральной инспекции труда имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях следующие должностные лица:

- главный государственный инспектор труда РФ и его заместители;
- главный государственный правовой инспектор труда РФ;
- главный государственный инспектор по охране труда;
- руководители структурных подразделений Федеральной инспекции труда, их заместители по правовым вопросам и по охране труда;
- главные государственные инспектора труда и государственные инспектора труда;
- руководители государственных инспекций труда и их заместители по правовым вопросам и по охране труда;
- начальники отделов государственных инспекций труда и их заместители по правовым вопросам и по охране труда;
- главные государственные инспектора труда и государственные инспектора труда.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами в пределах компетенции соответствующего органа. Следует отметить, что наряду с привлечением к административной ответственности должностные лица и работники организации, виновные в нарушении законодательства о социальном партнерстве, могут привлекаться также и к дисциплинарной ответственности.

Специалисты отмечают, что в настоящее время особенностью социального партнерства является значительная дифференциация форм и методов взаимодействия сторон: от активной позиции профсоюзов в отстаивании прав трудящихся и развития социального диалога в организациях до игнорирования интересов трудящихся и неприятия профсоюзов. Этим и объясняется то обстоятельство, что пока социальный диалог не везде стал основным принципом регулирования социально-трудовых отношений. В этих условиях важной задачей государства является осуществление мониторинга состояния социального партнерства в целях получения представления об имеющихся проблемах и принятия соответствующих мер.

Важным направлением такой деятельности является формирование электронной базы данных о заключенных федеральной, отрасле-

вых, региональных и на уровне организаций соглашений и коллективных договоров.

В этих целях Федеральной службой по труду и занятости с учетом опыта Германии организован автоматизированный сбор информации о заключенных договорах и соглашениях в территориях, регионах и отраслях. Эти сведения систематизируются в Федеральном регистре соглашений и коллективных договоров.

Регистр предусматривает работу на федеральном и региональном уровнях. В рамках Федерального регистра действуют:

- автоматизированная информационно-аналитическая система социального партнерства (АИАС «Социальное партнерство») и файловая структура документов, используемых при работе АИАС;

база данных коллективных договоров и соглашений в электронной и бумажной формах.

В рамках Федерального регистра создан также депозитарий оригиналов отраслевых соглашений. Установлены следующие автоматизированные рабочие места (АРМ).

АРМ «Генеральное соглашение» предназначено для сбора и обработки информации о реализации Генерального соглашения.

АРМ «Тарифные соглашения» предназначено для введения соглашений, заключенных на федеральном уровне. Соглашения содержат количественные, экспертно-справочные и информационно-аналитические показатели, которые могут при необходимости обрабатываться и формироваться в виде выходных печатных документов. Например, можно получить следующие печатные формы:

- расчетные значения минимальных тарифных ставок рабочих по отраслям, отношение минимальных тарифных ставок к прожиточному минимуму;

- список представителей сторон работодателей отраслевых профессиональных тарифных соглашений;

- список профсоюзов, органы которых являются представителями сторон отраслевых соглашений и др.

АРМ «Региональные соглашения» и АРМ «Коллективные договора» федерального уровня предназначены для ведения базы региональных соглашений и коллективных договоров, которые заключены в регионах за конкретный год.

АРМ «Администратор базы данных» предназначено для систематизации сведений о состоянии социального партнерства в Российской Федерации, о субъектах, участвующих в договорном регулировании социально-трудовых отношений, о нормативной и правовой базе социального партнерства и др.

В рамках Федерального регистра соглашений и коллективных договоров ведется также работа в территориях по автоматизированному сбору информации по заранее определенной схеме.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время в России на федеральном и региональных уровнях в основном создана система социального партнерства, сформированы его основные институты, нормативно-правовая база и система контроля, позволяющие вести диалог по достижению оптимального баланса интересов работников, работодателей и общества в целом.

Вместе с тем имеются и нерешенные проблемы. По данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ, в 2005 г. максимальное количество договоров (57%) заключалось на предприятиях государственной и муниципальной форм собственности. По отраслям экономики наибольшее их количество заключено в промышленности, здравоохранении, культуре, образовании, жилищно-коммунальном хозяйстве. Менее активно идет процесс заключения договоров в отраслях, основная доля предприятий которых относится к частной форме собственности (строительство, торговля и общественное питание). Основными факторами, сдерживающими развитие коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, являются:

- отсутствие должной инициативы во вновь создаваемых организациях, а также в организациях малого и среднего бизнеса, где не сформированы представительные органы социального партнерства;
- отсутствие на многих предприятиях профсоюзных организаций;
- неустойчивое финансовое положение ряда организаций;
- нежелание многих работодателей брать на себя социальные обязательства в условиях экономической нестабильности;
- социальная пассивность работников.

Задания для самостоятельной работы

1. Охарактеризуйте виды соглашений в системе социального партнерства.
2. Раскройте содержание и структуру Генерального соглашения, региональных и территориальных соглашений, отраслевых соглашений.
3. Охарактеризуйте роль коллективного договора в регулировании социально-трудовых отношений.
4. Объясните суть функции контроля за выполнением соглашений и коллективных договоров.

Глава 7

Урегулирование трудовых споров и конфликтов

Эффективность социального партнерства достигается отлаженным механизмом согласования интересов сторон и разрешения конфликтов, которые неизбежно возникают в процессе такого согласования. Регулирование трудовых конфликтов осуществляется на основе действующего законодательства РФ. В Трудовом кодексе РФ содержится ряд статей о трудовых спорах, подробно прописана процедура разрешения трудовых споров, сформулирован принцип социального партнерства как системы взаимоотношений государства, наемных работников и работодателей. При этом участие представителей работников и работодателей в досудебном разрешении трудовых споров отмечается как одна из основных форм социального партнерства.

Практика показывает, что трудовые конфликты возникают в результате нарушения прав работников в области оплаты труда, условий и режима работы и т.д. Если нарушение прав в сфере труда осуществляется по отношению к конкретному лицу, то может возникнуть индивидуальный конфликт. Если появляются разногласия между группой работников или трудовым коллективом в целом, с одной стороны, и работодателями — с другой, то трудовой спор приобретает характер коллективного. Такая классификация споров дана в ст. 37 Конституции РФ, закрепившей их деление на индивидуальные и коллективные. Обе категории получают широкое распространение в регионах.

Индивидуальным трудовым спором является спор между работодателем и лицом, ранее состоявшим в трудовых отношениях с этим работодателем, а также лицом, изъявившим желание заключить трудовой договор с работодателем, в случае отказа работодателя от заключения трудового договора.

В Трудовом кодексе РФ дается следующее определение понятия «индивидуальный трудовой спор»: *«Индивидуальный трудовой спор — неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе о становлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров»*¹.

Индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам, которая образуется по инициативе работников и работодателя из равного числа представителей сторон. При этом представители работодателя назначаются в комиссию руководителем организации или работодателем — индивидуальным предпринимателем. Представители работников избираются общим собранием работников или делегируются представительным органом работников с последующим утверждением на общем собрании работников. Комиссия по трудовым спорам избирает из своего состава председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии. Организационно-техническое обеспечение работы комиссии по трудовым спорам осуществляется работодателем.

Индивидуальный трудовой спор может быть разрешен при его рассмотрении комиссией по трудовым спорам или администрацией организации и соответствующим профсоюзным органом. Индивидуальный трудовой спор рассматривается комиссией в том случае, если работник самостоятельно или с участием представителя не урегулировал разногласия при переговорах с работодателем. Комиссия обязана рассмотреть спор в течение 10 календарных дней со дня подачи заявления в присутствии работника, подавшего заявление, или его представителя. По требованию комиссии руководство организации обязано представить в комиссию необходимые документы. Комиссия имеет также право пригласить на заседание специалистов и свидетелей.

Решение комиссии подлежит исполнению в течение трех дней по истечении 10 дней, предусмотренных для обжалования. Если решение комиссии не исполнено в установленный срок, то работнику выдается удостоверение, являющееся исполнительным документом. На основании этого удостоверения судебный пристав может привести решение комиссии по трудовым спорам в исполнение в принудительном порядке. Если индивидуальный трудовой спор не рассмотрен ко-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2006. С. 221.

миссией в десятидневный срок, работник имеет право перенести его рассмотрение в суд.

Коллективные трудовые споры носят коллективный характер и имеют более серьезные последствия не только для организаций, но и страны в целом. Эти споры отличаются от индивидуальных, прежде всего, тем, что могут иметь характер исковых (конфликты права) и не-исковых, т.е. конфликт интересов.

Трудовые споры, которые относятся к категории конфликтов права, возникают по поводу выполнения коллективного договора или соглашения по социально-трудовым отношениям или выполнения условий труда, установленных законом и нормативными актами.

Коллективные трудовые споры, которые относятся к категории конфликтов интересов, возникают при ведении переговоров с работодателями и их объединениями по заключению и изменению коллективных договоров, соглашений.

В Трудовом кодексе дается следующее определение понятию «коллективный трудовой спор»: *«Неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов»*¹.

В мировой практике регулирования трудовых отношений и конфликтов выработались специальные понятия, соотносящиеся с науками о праве и о социальных конфликтах. Такими понятиями являются «разрешение социального конфликта или трудового спора», «урегулирование социального конфликта или трудового спора». Эти понятия различаются по своему содержанию.

«Разрешение социального конфликта или трудового спора» — это целенаправленное действие субъектов отношений, при которых они совместными усилиями пытаются найти взаимоприемлемый выход из конфликта.

Под «урегулированием социального конфликта или трудового спора» понимается процесс рассмотрения причин спорных отношений, предмета конфликта специальным органом, который может вынести соответствующее решение, побуждающее одну или обе стороны выполнять определенные действия в целях ликвидации причин конфликта. К числу органов урегулирования конфликтов в социально-

¹ Там же.

трудовой сфере относятся суды соответствующей юрисдикции, специальные трудовые арбитражи¹.

Проблема урегулирования коллективных трудовых споров со всей остротой встала в России в начале 90-х гг. XX в., когда просчеты и вызванные ими негативные процессы перехода российской экономики на рыночные отношения вторглись в социально-трудовую сферу и вызвали коллективные трудовые конфликты. Значительная часть требований, выдвинутых работниками, была обусловлена остановкой и спадом производства, задержками выплаты заработной платы, ухудшением условий труда, появлением безработицы и т.д.

Индивидуальные трудовые споры в Российской Федерации имели нормативно-правовые рамки решения и до перехода к рыночной экономике. Что же касается коллективных трудовых споров, то их нормативно-правовая база стала формироваться в основном в конце 1995 г. одновременно с принятием Закона РФ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров».

К настоящему времени в Российской Федерации создана необходимая база для регулирования деятельности сторон коллективного трудового спора, которая вобрала в себя:

- Рекомендацию МОТ № 92 (1951) о добровольном примирении и арбитраже;
- Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях»;
- Федеральный закон «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»;
- Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях;
- Трудовой кодекс РФ;
- Указ Президента РФ «О социальном партнерстве и разрешении коллективных трудовых споров и конфликтов»;
- ряд других законодательных актов, направленных на предотвращение и разрешение разногласий в ходе трудовых споров.

С 1995 по 2002 г. порядок разрешения коллективных трудовых споров определялся Федеральным законом «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», а в 2002 г. Трудовой кодекс РФ расширил предмет и нормы разрешения коллективных трудовых споров по сравнению с упомянутым Законом.

До 1993 г. в разрешении социально-трудовых конфликтов принимала участие только Российская трехсторонняя комиссия по урегулирова-

¹ См.: Экономика труда / под общ. ред. Н. А. Волгина, Ю. Г. Одегова. М., 2003. С. 687.

нию социально-трудовых отношений. В 1993 г. в составе Минтруда России и в 11 регионах была создана Служба разрешения коллективных трудовых конфликтов.

В 1996 г. после ввода в действие Закона РФ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» произошло изменение статуса Службы и появилось понятие «Система Службы». В том же году было принято постановление Правительства РФ «О Службе по урегулированию коллективных трудовых споров», в котором закреплено понятие «Система Службы по урегулированию коллективных трудовых споров».

В соответствии с Положением о Службе она выполняет следующие функции при организации и проведении процедур посредничества и трудового арбитража:

- рекомендует сторонам трудового спора лиц, профессионально пригодных для выполнения обязанностей посредника, трудового арбитра в тех случаях, когда одна (или обе) из сторон спорных отношений обратилась в Службу по данному вопросу;
- самостоятельно назначает посредника для рассмотрения трудового спора и извещает стороны о принятом решении в случае, если они в трехдневный срок с момента обращения в Службу не достигли соглашения по кандидатуре посредника;
- направляет своих представителей в качестве посредника на место проведения примирительных процедур в тех случаях, когда стороны приняли соглашение об утверждении в качестве посредника трудового арбитра представителя Службы;
- консультирует и оказывает методическую помощь представителям сторон спора по вопросам организации и проведения примирительных процедур;
- взаимодействует с представителями работодателей и работников, органами исполнительных властей и местного самоуправления в целях разрешения коллективных споров;
- формирует банк данных о лицах, имеющих опыт в разрешении коллективных трудовых споров и способных выполнять функции посредника, трудового арбитра.

В 2005 г. число зарегистрированных коллективных трудовых споров по сравнению с 2004 г. снизилось с 48 до 41 (количество участников составило 42,5 тыс. человек), из них урегулировано 17, в том числе Службой по урегулированию коллективных трудовых споров — 13. Многие коллективные трудовые споры урегулированы в рамках примирительных комиссий. В целях организации и участия в примирительных процедурах в субъектах РФ ежегодно создается Единый список посредников (трудовых арбитров). В качестве трудовых арбитров

выступают представители от каждого муниципального образования региона из числа государственных, муниципальных служащих, представителей организаций, расположенных на соответствующих территориях.

Анализ основных причин трудовых конфликтов показывает, что все они вызваны политическими и социально-экономическими процессами, происходящими в обществе в целом и в отдельных организациях. В сфере труда к основным причинам конфликтов относятся условия труда, не соответствующие нормальным стандартам, игнорирование интересов работников, слабый менеджмент и др. Из этого следует, что решение столь сложных проблем как на Федеральном уровне, так и на уровне организаций на принципах социального партнерства позволит смягчить и устранить причины, вызывающие трудовые конфликты.

Однако Трудовой кодекс в отличие от прежнего КЗоТ не предусматривает обязанности работодателя по согласованию с профсоюзом каких-либо условий труда работников, а также тех или иных актов о труде организации. Согласно Трудовому кодексу решения по этим вопросам принимаются работодателем с учетом мнения профсоюзной организации, представляющей интересы большинства или всех работников организации. Трудовым кодексом установлен следующий порядок учета работодателем мнения профсоюзной организации.

- Проект локального акта о труде, подлежащий согласованию, направляется работодателем в профсоюзную организацию, представляющую интересы большинства или всех работников организации.

- Профсоюзная организация в течение пяти дней с момента получения проекта акта о труде направляет работодателю в письменной форме мотивированное мнение по проекту документа.

- Если профсоюзная организация не согласна с представленным документом или предлагает внести в него изменения, то работодатель в случае несогласия с мотивированным предложением профсоюзной организации должен в течение трех дней провести дополнительные консультации с этим профсоюзным органом;

- Если в ходе консультаций не достигнуто согласие, то разногласия оформляются протоколом, а работодатель принимает этот акт о труде. Данный акт может быть обжалован в Государственной инспекции труда или в суде. Государственная инспекция труда должна в течение месяца провести проверку и в случае выявления нарушения выдать работодателю предписание об отмене локального акта о труде.

Требования, выдвинутые работниками и представительным органом работников организации (филиал, представительства), должны утверж-

даются на собраниях (конференциях) работников. При этом собрание работников является правомерным, если на нем присутствовало более половины работающих, а конференция признается правомочной, если на ней присутствовало не менее двух третей избранных делегатов. Требования работников излагаются в письменной форме и направляются работодателю, а требования профессиональных союзов и их объединений выдвигаются и направляются соответствующим сторонам социального партнерства. Копии этих требований могут быть направлены в Службу по урегулированию коллективных трудовых споров, которая обязана проверить получение требований другой стороной коллективного трудового спора.

Международный опыт показывает, что конфликты интересов разрешаются при проведении примирительных процедур с привлечением к ним посредников и лиц, выполняющих функции трудовых арбитров.

В Российской Федерации обеспечение организации и рассмотрения коллективного трудового спора с участием посредника или в трудовом арбитраже осуществляется с участием государственного органа — Службы по урегулированию коллективных трудовых споров.

Сложившиеся в настоящее время порядок и способы разрешения конфликтов представляют определенную систему урегулирования коллективных споров, позволяют добиваться их разрешения на ранних стадиях возникновения и избегать забастовок как крайней формы отстаивания прав работников. Эта система предполагает проведение следующих примирительных процедур:

- рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией;
- рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника и (или) в трудовом арбитраже.

При этом рассмотрение коллективного трудового спора в примирительной комиссии является обязательным этапом.

Если примирительная комиссия не добилась согласия сторон, то стороны продолжают примирительные процедуры путем перехода к рассмотрению коллективного трудового спора с участием посредника или в трудовом арбитраже. При этом ни одна из сторон коллективного спора не может уклониться от участия в примирительных процедурах. После составления примирительной стороной протокола разногласий стороны имеют право в течение трех дней пригласить посредника. При необходимости по просьбе сторон посредник может быть рекомендован Службой по урегулированию коллективных трудовых споров. Если в течение трех дней стороны не пришли к со-

гласию по кандидатуре посредника, то они могут приступить к созданию трудового арбитража.

Трудовой арбитраж представляет собой временно действующий орган по рассмотрению коллективного трудового спора. Он создается совместно со Службой по урегулированию коллективных трудовых споров в тех случаях, когда стороны спора предварительно заключили соглашение об обязательном выполнении его решений. При этом трудовой арбитраж создается только в тех организациях, где законом ограничено или запрещено проведение забастовок. Трудовой арбитраж получает от сторон необходимые документы и материалы, касающиеся спора, рассматривает обращения сторон, в случае необходимости информирует органы государственной власти и органы местного самоуправления о возможных социальных последствиях коллективного трудового спора, разрабатывает рекомендации по урегулированию спора и передает их сторонам коллективного трудового спора. Соглашение, достигнутое сторонами в ходе разрешения коллективного трудового спора, оформляется в письменной форме и имеет для сторон обязательную силу.

В соответствии со ст. 37 Конституции РФ признается право работников на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора. Если примирительные процедуры не приводят к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель или представители работодателей уклоняются от участия в примирительных процедурах, не выполняют соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного трудового спора, или не исполняют решение трудового арбитража, то работники или их представители имеют право приступить к организации забастовки, за исключением случаев, когда в соответствии с Трудовым кодексом забастовка не может быть проведена.

Забастовка является одним из способов разрешения коллективного трудового спора и временным добровольным отказом работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора. При этом отдельно предусмотрены процедуры разрешения коллективного трудового спора и объявления забастовки на уровне организации и выше.

Правом выдвижения требований обладают работники и их представители. Представителем работников конкретной организации является первичная профсоюзная организация, а представителем работников на уровне выше организации могут быть профсоюзы и объединения профсоюзов. Участие в забастовке является добровольным, и никто не имеет права принуждать к участию или отказу от участия в забастовке.

Трудовой кодекс РФ, признавая право работников на забастовку, определяет ее как *«временный добровольный отказ от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора»*, регламентирует порядок ее объявления и проведения, а также устанавливает гарантии работникам в связи с проведением забастовки. Кодексом предусмотрены два различных порядка для принятия решения об объявлении забастовки в организации и вне организации. Решение об объявлении забастовки в организации может приниматься на собрании (конференции) работников организации, а решение об объявлении забастовки на уровне выше организации — соответствующим профсоюзом, но затем должно утверждаться на собрании (конференции) работников для каждой организации в отдельности.

Собрание (конференция) работников считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа работников или делегатов конференции, а решение считается принятым, если за него проголосовало не менее половины работников, присутствующих на собрании (конференции).

Забастовку должен возглавлять представительный орган работников, который имеет право созывать собрания, получать от работодателя информацию по соответствующим вопросам, затрагивающим интересы работников, приостанавливать забастовку. В период проведения забастовок стороны трудового спора должны продолжать разрешение спора путем проведения примирительных процедур.

Работодатель, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и орган, возглавляющий забастовку, обязаны принять зависящие от них меры по обеспечению в период забастовки общественного порядка, сохранности имущества работодателя и работников, а также работы машин и оборудования, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровья людей¹. Перечень минимума необходимых работ в каждой отрасли экономики разрабатывается соответствующим федеральным органом исполнительной власти по согласованию с соответствующим общероссийским профсоюзом, а порядок разработки и утверждения этих работ определяется Правительством РФ. Органы исполнительной власти субъектов РФ на основе этого перечня минимума необходимых работ, утвержденного соответствующим федеральным органом исполнительной власти, разрабатывают и утверждают по согласованию с территориальными объединениями профсоюзов региональные перечни минимума необходимых работ, определяют порядок применения фе-

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации. С. 237.

деральных отраслевых перечней минимума необходимых работ на соответствующей территории.

В каждой организации минимум необходимых работ определяется соглашением сторон совместно с органом местного самоуправления на основе региональных перечней минимума необходимых работ и услуг в пятидневный срок с момента принятия решения о начале забастовки. При этом в эти работы не должны включаться работы, не предусмотренные соответствующим перечнем минимума необходимых работ, а включение дополнительного вида работ в минимум необходимых работ должно быть мотивировано вероятностью причинения вреда здоровью или угрозой жизни населения.

Согласно российскому законодательству забастовки не допускаются и являются незаконными:

- в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (авиационный, железнодорожный и водный транспорт, энергоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, больницы, связь), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей;
- в период введения чрезвычайного и военного положения;
- в органах и организациях Вооруженных Сил РФ, других военизированных организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ;
- в период предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций;
- в правоохранительных органах;
- в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи.

Кроме того, забастовки могут быть признаны судом незаконными в следующих случаях:

- если они были объявлены без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных Трудовым кодексом РФ;
- если не обеспечен минимум необходимых работ.

Право на забастовку может быть ограничено также федеральным законом.

Вместе с тем в комплексе мер по повышению эффективности защиты трудовых прав граждан важное значение имеет совершенствование досудебных институтов и механизмов защиты трудящихся.

Задания для самостоятельной работы

1. Изложите порядок разрешения индивидуальных трудовых споров.
2. Охарактеризуйте процедуру урегулирования коллективных трудовых споров.
3. Определите основные задачи и функции Службы по урегулированию коллективных трудовых споров.
4. Раскройте основные задачи и функции трудового арбитража.
5. Охарактеризуйте забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора.

Глава 8

Социальное партнерство на рынке труда

В системе социально-трудовых отношений особое место занимает рынок труда, где сталкиваются интересы трудоспособного населения и работодателей по широкому спектру социально-трудовых отношений.

Рынок труда относится к интегральной сфере, функционирование которой определяет основные социально-экономические процессы, в том числе и состояние занятости в конкретных организациях, каждом регионе и в стране в целом.

Рынок труда является, с одной стороны, фундаментом экономики, с другой стороны — зеркалом экономики.

Положение каждого человека на рынке труда, перспективы его профессионального и культурного развития, возможности использования его трудового потенциала составляют предмет социального партнерства. Рынок труда является своего рода социальной средой распределения и обмена рабочей силы. Успешность функционирования такой среды во многом зависит от того, станут ли его субъекты взаимовыгодными партнерами.

Современное понимание социального партнерства согласуется с ключевым значением институтов социального партнерства в процессах, обуславливающих приспособление на рынке труда слабозащищенных социальных групп. «Степень обострения и характер противоречий между работодателями и наемными работниками играет, как правило, решающую роль в уровне социальной стабильности общества»¹.

Поскольку в различных публикациях встречается разная трактовка терминов и понятий рынка труда, приведем определения наиболее употребляемых в данном пособии понятий, имеющих непосредственное

¹ Тощенко, Ж. К. Социальные резервы труда. М., 1989. С. 63.

отношение к социальному партнерству на рынке труда. Анализ литературных источников показывает, что прослеживаются следующие основные трактовки этого понятия: рынок — механизм, рынок — экономическое или географическое пространство, рынок — система отношений.

В отечественной и зарубежной литературе существует много интересных определений рынка труда, однако в настоящее время не достигнуто единства в определении этого понятия. В целом рынок труда характеризуется как совокупность отношений, складывающихся между людьми по поводу обмена результатами их деятельности. Например, видный отечественный ученый Л.А. Костин считает, что рынок труда — это действующий в рамках определенного экономического пространства механизм взаимодействия между работодателями и наемными работниками, выражающий экономические и правовые отношения между ними¹.

Рынок труда в настоящее время далек от обычного представления, которое сложилось в XX в. и сводило рыночные отношения в сфере труда к взаимодействию только работников и работодателей. Усложнение структуры рынка труда привело к расширительному его пониманию как сложной системы экономических, социальных и юридических отношений между *социальными партнерами* по поводу воспроизводства и использования рабочей силы на основе принципов социального партнерства.

В соответствии с классической теорией воспроизводство рабочей силы включает четыре стадии (фазы): формирование (производство), распределение, обмен и использование (потребление). С учетом этого можно дать следующее определение: *рынок труда — это система отношений и механизм взаимодействия работодателей, наемных работников и социальных партнеров по согласованию условий воспроизводства, включая подготовку, наем, распределение, обмен и использование рабочей силы.*

Структуру рынка труда образуют:

- блок рыночных отношений, к которому относится «процесс обмена индивидуальной способности к труду на фонд жизненных средств»;
- блок государственного управления и регулирования занятости, подготовки и переподготовки кадров;
- блок социальной защиты населения².

Все эти блоки находятся в стадии развития в сторону цивилизованного рынка труда и являются объектами социального партнерства.

Зрелость цивилизованного рынка труда определяется тем, насколько полно и системно выполняют свои обязательства друг перед другом

¹ См.: Костин, Л. А. Российский рынок труда: вопросы теории и практики. М., 1998. С. 8.

² См.: Кузьмин, С. А. Занятость: стратегии России. М., 2001.

государство, работодатели и наемные работники. Поэтому главная проблема формирования цивилизованного рынка труда в нашей стране — выработка новых внутрисистемных отношений в сфере производства и трудовых отношений на принципах социального партнерства.

Рынок труда выполняет в той или иной степени сложные функции механизма воспроизводства рабочей силы, включая ее распределение по сферам и отраслям экономики, видам и формам деятельности, по критерию эффективности труда в соответствии со структурными изменениями в экономике.

Процесс профессиональной подготовки рабочей силы происходит в учреждениях профессионального образования и в системе внутрифирменного обучения. Процесс найма, распределения и обмена происходит на рынке труда и непосредственно в организациях. Использование рабочей силы происходит в организациях различных форм собственности.

Воспроизводство рабочей силы занятого населения охватывает все пять стадий, а воспроизводство рабочей силы безработных не всегда включает все эти стадии. Так, стадии обмена и использования рабочей силы безработных могут временно отсутствовать, а стадия подготовки (профессиональная подготовка, переподготовка или повышение квалификации) реализуется по мере необходимости в зависимости от уровня квалификации и конкурентоспособности безработного на рынке труда.

Основными элементами рынка труда как социально-экономического механизма являются спрос на рабочую силу и ее предложение, конкуренция, конъюнктура, цена рабочей силы, инфраструктура.

Формированию и интеграции интересов основных субъектов взаимодействия на рынке труда — государства, работодателей и профсоюзов, разрешению имеющихся между ними противоречий призвано служить социальное партнерство. На схеме 3 показаны место и роль социального партнерства в структуре рынка труда.

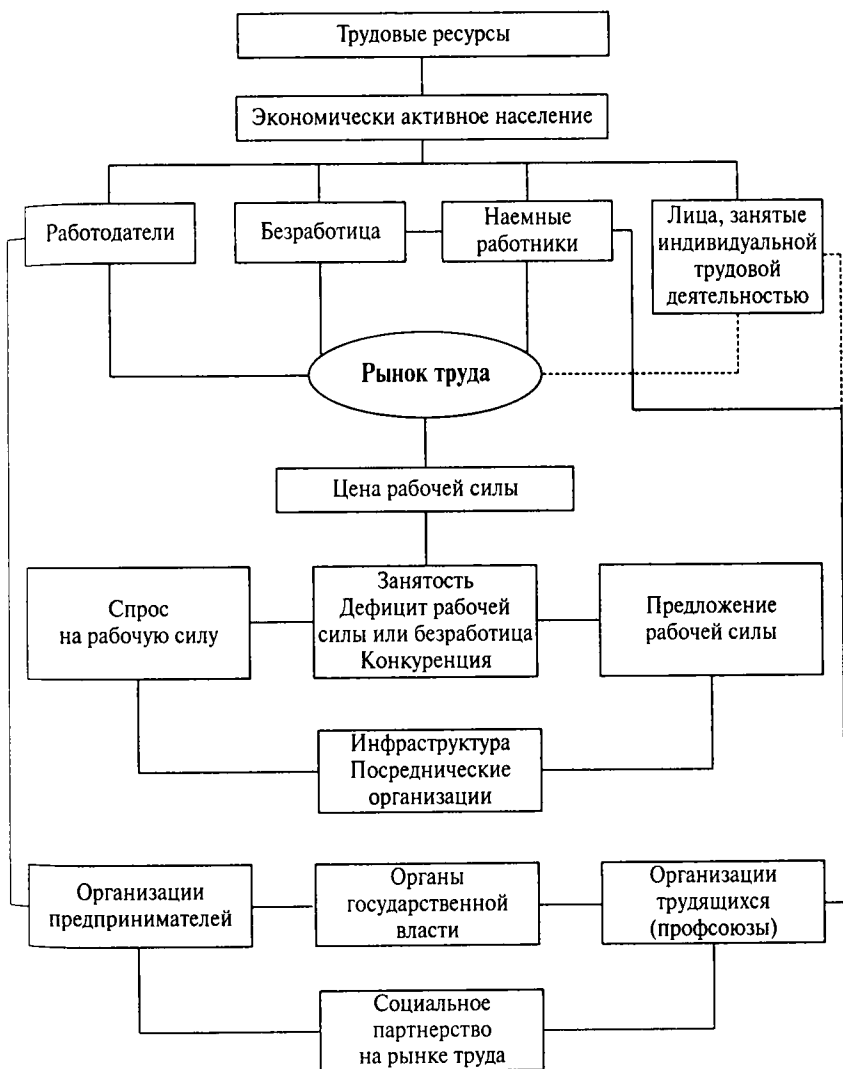
Субъектами рынка труда являются работодатели и их представители — с одной стороны, наемные работники и их представители — с другой, а также органы государственной власти (как представители государства), органы местного самоуправления, посреднические организации.

К инфраструктуре рынка труда можно отнести три основных звена:

- государственные и негосударственные службы занятости, структурные подразделения организаций, занимающиеся отбором персонала;
- организации, занимающиеся профориентацией, профессиональным образованием и обучением персонала;
- система социального партнерства, т.е. взаимодействие представителей трудящихся, работодателей и органов государственной власти.

Схема 3

Структура рынка труда



Обычно выделяют внутренний и внешний рынок труда. На внутреннем рынке труда устанавливаются правила, регулирующие перемещение работников внутри предприятия. На внешнем рынке труда представлена совокупность соискателей рабочих мест и работодателей, ищущих работника.

Как показывает опыт промышленно развитых стран, внутренний рынок труда в меньшей степени подвержен безработице, чем внешний, так как при падении объемов производства предприятия стремятся сохранить персонал путем внутрифирменного перемещения или сокращения продолжительности рабочего времени. Внешний рынок труда создает условия для перемещения людей с одних предприятий на другие, как вследствие увольнения работников по инициативе администрации, так и по собственному желанию. Количественное и качественное соотношение между этими взаимосвязанными рынками определяет состояние рынка труда.

Масштабы состояния рынка труда определяются численностью безработных и незанятых граждан, активно ищущих работу, и наличием вакансий. Рынок труда как часть всей системы содействия занятости, с одной стороны, трансформирует занятость, а с другой — сам развивается под большим влиянием ее характеристик. Рынок труда как социально-экономический механизм занимает ключевое место в рыночной экономике и существенно отличается от рынков товаров, жилья, финансов, ценных бумаг и др. Главное отличие — в возможности и устойчивости равновесия на рынке труда.

В рыночной экономике реальные товарные рынки находятся в динамических состояниях и стремятся к равновесию. На рынках труда неравновесие — нормальное условие, а совпадение спроса и предложения рассматривается как редкое, непродолжительное и неустойчивое состояние.

В промышленно развитых странах поиски путей сокращения продолжительности рабочего времени привели к возникновению новой, *гибкой формы функционирования рынка труда*. Такой рынок позволяет эффективнее использовать трудовой потенциал как занятого, так и незанятого населения применением различных нестандартных режимов рабочего времени. Как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой, применение нестандартных форм занятости — одно из важных средств противодействия безработице.

Важная особенность рабочей силы состоит в том, что работник не просто предлагает свои услуги, а ищет подходящую для него работу. Поэтому для эффективного использования рабочей силы и регулирования занятости населения наряду с рыночными механизмами нужны

механизмы социальной защиты наемных работников и меры, стимулирующие активную позицию соискателей рабочих мест. В этих целях необходимо разрабатывать и реализовывать политику занятости населения и развивать социальное партнерство для достижения полной, эффективной и свободно избранной занятости.

Процесс партнерства работодателей и наемных работников формирует структуру и объем спроса и предложения рабочей силы. По степени развития различают рынки труда: нерегулируемый, регулируемый и организованный.

Нерегулируемый рынок труда характеризуется отсутствием механизмов социальной защиты работающего населения, слабыми механизмами противодействия безработице и охраны труда, наличием признаков теневой экономики.

Характерный признак регулируемого рынка труда: наличие нормативных правовых и законодательных актов, регулирующих взаимоотношения между субъектами рынка труда. Внутренний рынок труда регулируется администрацией предприятий и организаций, а внешний — государством и его органами. По степени регулируемости рынок труда может быть *либеральным и социально ориентированным*.

Организованный рынок труда присущ странам с развитой рыночной экономикой и характеризуется структурированием и институционализацией. Структурированный рынок имеет в составе общенационального рынка труда отдельные рынки, различающиеся по региональным (местные, территориальные, общенациональный), демографическим (молодежи, женщин, выпускников учебных заведений, военнослужащих и др.), профессиональным (специалистов, рабочих, артистов) и другим признакам.

Институционализированный рынок труда характеризуется наличием:

- законов и нормативных правовых актов, регулирующих взаимоотношения субъектов рынка труда;
- стройной системы государственной политики занятости, охватывающей все слои населения;
- государственных и негосударственных служб занятости, кадровых служб организаций;
- представительских организаций наемных работников и работодателей;
- разветвленной инфраструктуры профессиональной ориентации, обучения и социальной поддержки слабозащищенных слоев населения.

Существующий разрыв между организованным и нерегулируемым рынками труда значительно усиливает дифференциацию меж-

ду регионами. Нерегулируемый рынок характерен стихийным перемещением между предприятиями и организациями лиц, длительное время не работающих и не зарегистрированных в службах занятости.

Организованный рынок охватывает примерно 30—40% незанятого населения, которое обращается в службы занятости, получает соответствующие услуги по профориентации, обучению (при необходимости), трудоустройству.

Как и любой рыночной структуре, рынку труда присущи своя система функционирования и свой механизм взаимодействия с внешней и внутренней средой.

На рынке труда проходят и взаимодействуют три мощных направления:

- развитие экономики;
- развитие человеческих ресурсов (в аспектах общего и профессионального образования, культуры, творческих способностей);
- развитие общественных отношений (в аспектах государственных и общественных структур, собственности, производственных связей).

Эти постоянно развивающиеся потоки образуют главное содержание и основу прогресса в каждом регионе и в обществе в целом. Таким образом создается постоянно развивающаяся система, в которой взаимодействуют три важнейших субъекта: государство, работодатели и наемные работники.

В последние годы во многих территориях наблюдается интенсивная межотраслевая и внутриотраслевая мобильность рабочей силы. Наибольший прирост среднесписочной численности работников крупных и средних предприятий наблюдается в промышленности, в том числе черной и цветной металлургии, газовой, полиграфической, а также в культуре, искусстве, банковской деятельности.

Причины высоких показателей мобильности обусловлены высокой интенсивностью внутриотраслевых и межотраслевых перемещений квалифицированной рабочей силы в поисках высоких заработков в пределах одной или смежной профессиональных групп. Наблюдается также профессиональная мобильность работающих в целях освоения новых сфер деятельности. Причины невысокой мобильности в ряде отраслей — их престижность и привлекательность (банковская, страховая, юридическая и др. деятельность) или узкая специализация и невостребованность их персонала в других отраслях.

Процессы, связанные с перемещением рабочей силы, составляют суть реструктуризации, происходящей в нашей экономике в условиях перехода к рыночным отношениям, который повлек существенные изменения в отношениях «работодатель — наемный работник»: упраздне-

ны система государственного распределения молодых специалистов, административная регламентация и жесткое планирование численности персонала; государство не устанавливает жестких рамок регулирования оплаты труда и соотношения ее роста с темпом повышения производительности труда и др. Эти изменения наряду с сокращением объемов производства (услуг) и высвобождением работников повлекли рост безработицы и усиление конкуренции на рынке труда.

На первых порах в условиях растущего предложения рабочей силы работодателям показался более легким процесс отбора и приема работников. В то же время высвобождаемые высококвалифицированные работники, выпускники учебных заведений профессионального образования, незанятое население столкнулись с проблемами трудоустройства и занятости.

Одно из важнейших направлений политики на рынке труда — предвидение и смягчение социально-нравственных и других негативных последствий безработицы. До недавнего времени государство регулировало трудовые отношения, брало на себя определенные обязательства перед каждым членом общества. В новых условиях его функции значительно изменились. Главная функция государства в рыночной экономике — выработка «правил поведения», регулирующих интересы работников и работодателей, которые оформляются в виде законов, постановлений правительства, федеральных программ и образуют порядок, за который не может вырваться рыночная стихия.

Государство выступает также на рынке труда в роли работодателя на государственных предприятиях и инвестора, финансирующего важные общегосударственные программы и проекты.

Таким образом рынок труда как социально-экономическое явление стал отражать особенности общественных отношений в сфере производства (услуг) и во многом зависеть от экономической, политической и демографической ситуации в стране, и в то же время представлять собой социально-экономический механизм *взаимодействия социальных партнеров*.

Государственная политика в сфере регулирования рынка труда определяется Конституцией РФ, Законом РФ «О занятости населения Российской Федерации», Трудовым кодексом РФ и другими нормативными актами.

Интеграции интересов основных субъектов социального взаимодействия — государства, работодателей и профсоюзов и разрешению возникающих между ними противоречий призвано служить социальное партнерство, которое компенсирует недостатки рынка труда и отдельных организаций на пути к самоорганизации.

Международная практика выявила следующие основные направления совместной деятельности социальных партнеров по регулированию рынка труда:

- рациональное сочетание рыночного саморегулирования с административным и общественным регулированием;
- сочетание децентрализации и централизации в регулировании;
- системность и согласованность экономических и социальных целей;
- солидарность и согласование интересов социальных партнеров.

Важнейшие задачи совершенствования социального партнерства – разграничение различных групп интересов и разработка механизмов их согласования и реализации.

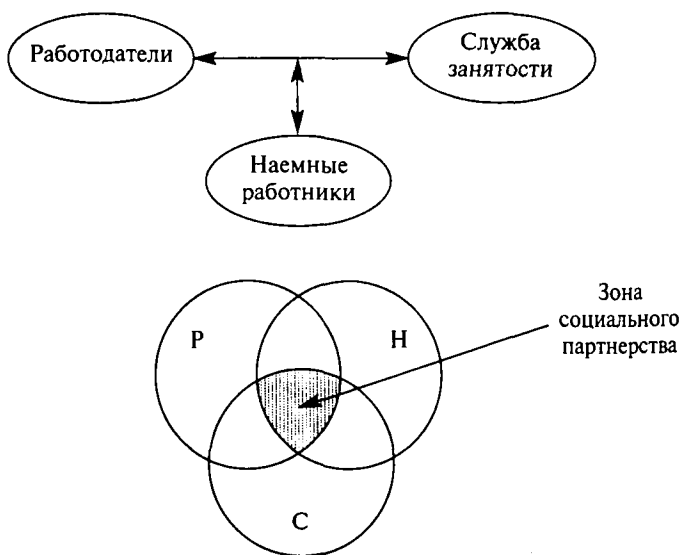
На рынке труда можно выделить несколько групп интересов социальных партнеров:

- интерес органов по вопросам занятости состоит в повышении эффективности функционирования рынка труда, успешной реализации программ трудоустройства безработных, удовлетворении запросов работодателей и соискателей рабочих мест;
- интерес работодателей к системе социального партнерства состоит в привлечении на работу профессионально подготовленной рабочей силы в целях повышения конкурентоспособности своей организации;
- интерес органов образования и учебных заведений состоит в повышении качества подготовки своих выпускников в соответствии с требованиями рынка труда и конкретных работодателей;
- интерес к системе социального партнерства у профессиональных союзов и различных объединений трудящихся состоит в повышении благосостояния и социальной защищенности трудящихся;
- интересы государства как одного из социальных партнеров выходят за рамки ведомственных интересов и направлены на улучшение благосостояния всех слоев населения.

Пересечение интересов социальных партнеров определяет зону социального партнерства. Например, на схеме 4 показана зона социального партнерства работодателей, службы занятости и соискателей рабочих мест. Если для трудоустройства соискателей рабочих мест требуется предварительное обучение, то в зону партнерства включаются также учреждения профессионального образования.

Наибольшее влияние на развитие отношений социальных партнеров оказывают положение в сфере занятости и на рынке труда, а также социально-правовая среда. Практика показывает, что именно партнерские отношения позволяют оперативно решать проблемы регулирования занятости и рынка труда.

Схема 4

Зона социального партнерства работодателей, служб занятости и соискателей рабочих мест

Механизм регулирования рынка труда охватывает широкий спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда. Солидарность и согласование интересов социальных партнеров оформляется в виде соглашений между представителями работодателей, объединением профсоюзов и представителями органов власти на принципах социального партнерства. Социальное партнерство на рынке труда осуществляется в формах:

- взаимных консультаций и переговоров по вопросам регулирования трудовых отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства;
- коллективных переговоров по подготовке проектов коллективных договоров и соглашений;
- участия партнеров в реализации политики занятости и регулирования рынка труда;
- участия представителей работников и работодателей в разрешении трудовых споров;
- участие партнеров в осуществлении мероприятий по профориентации, обучению и содействию занятости населения.

К настоящему времени стало очевидным, что государство должно более активно осуществлять активные действия на рынке труда совместно с социальными партнерами.

Под политикой на рынке труда понимается политика, направленная на улучшение функционирования рынка труда в целях сокращения времени поиска работы и заполнения вакантных рабочих мест через воздействие на внутренние факторы функционирования рынка труда.

Опыт промышленно развитых стран показывает, что рынок труда не является полностью саморегулирующейся системой. Требуется сочетание ее саморегулирования с государственным регулированием и социальным партнерством по тем направлениям, которые не могут регулироваться самим рынком труда. Так как в Российской Федерации рынок труда находится в стадии формирования, то его эффективное функционирование невозможно без государственного регулирования. Помимо использования законов и нормативов прямого действия, государство может осуществлять косвенное регулирование рынка труда через кредитно-денежную, налоговую политику, а также с помощью других мер общеэкономического характера.

Основная цель социального партнерства на рынке труда заключается в перераспределении рабочей силы по территориям, отраслям и организациям с учетом потребностей экономики и интересов работников в обеспечении социальной адаптации населения с низкой конкурентоспособностью на рынке труда.

Государственная политика на рынке труда проводится на основе разграничения полномочий, солидарной ответственности и социального партнерства министерств, ведомств, их территориальных органов, объединения работодателей, профсоюзов, других субъектов регулирования занятости и рынка труда.

На заседаниях Федеральной и региональных комиссий, координационных комитетов содействия занятости регулярно обсуждаются проблемы создания и сохранения рабочих мест, трудоустройства молодежи, инвалидов, беженцев и переселенцев, профессиональной подготовки и переподготовки населения, демобилизованных военно-служащих и т.д.

Территориальные органы по труду и занятости успешно взаимодействуют с работодателями, профсоюзами, территориальными агентствами Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству, осуществляют посредническую роль в конфликтных ситуациях на предприятиях, осуществляющих высвобождение персонала.

Социальные партнеры принимают активное участие в региональных комиссиях по предотвращению критических ситуаций на рынке

труда. Деятельность этих комиссий направлена на решение вопросов создания новых и сохранения перспективных рабочих мест, повышения качества рабочей силы на рынке труда, социальной защиты и трудоустройства персонала предприятий в условиях массового высвобождения работников. В большинстве территорий действуют соглашения по регулированию социально-трудовых отношений между администрацией, профсоюзами и объединением работодателей.

Так, на территории Волгоградской области действует более 30 региональных, профессионально-тарифных и территориальных соглашений, которые предусматривают меры по решению проблем регулирования рынка труда и занятости населения. Заключены договора о сотрудничестве между региональной службой занятости и администрациями районов по проблемам повышения уровня занятости различных категорий населения, поддержки предпринимательства, развития системы профессионального образования.

В Омской области решением трехсторонней комиссии функция постоянного контроля за процессом высвобождения работников с предприятий возложена на специально созданную комиссию из представителей органов местного самоуправления, профсоюзов, работодателей и службы занятости.

В Астраханской области имеется соглашение службы занятости с военным комиссариатом, департаментом образования, областной организацией РОСТО о партнерстве в области подготовки молодежи к военной службе по военно-учетным специальностям с последующим их использованием в народном хозяйстве; департаментом агропромышленного комплекса, областным потребительским союзом, управлением автомобильных дорог — по организации и проведению общественных работ.

Социальное партнерство особенно актуально, когда постоянно меняются технологии и виды продукции, развиваются одни и становятся банкротами другие предприятия и отрасли экономики. Отсюда неизбежное высвобождение работников, возникновение в той или иной степени структурной безработицы и проблем содействия занятости населения, профессионального образования и переподготовки кадров.

Из междисциплинарной теории синергетики следует, что любая система эффективно функционирует, если она открыта для взаимодействия с другими системами и регулируется не только внутри себя (например, на рынке труда), но и на входе и выходе. Поэтому исключительно важно осуществление мероприятий по предотвращению попадания на рынок труда молодежи, не имеющей профессионального образования, и выпускников учебных заведений.

Анализ работы территориальных служб занятости выявил следующие основные направления активных действий служб занятости и социальных партнеров по регулированию рынка труда.

Таблица

Основные направления активных действий служб занятости и социальных партнеров по регулированию рынка труда

№ п/п	Направления	Цель	Содержание
1	Информация о рынке труда	Улучшение функционирования рынка труда путем информирования населения и работодателей о состоянии рынка труда, перспективах трудоустройства и профессионального обучения	Информация о динамике рынка труда, о занятиях и карьере, возможностях трудоустройства, тенденциях в спросе и предложении рабочей силы. Информация о рынке труда распространяется в центрах занятости через средства массовой информации, предприятия, учреждения, учебные заведения
2	Содействие в трудоустройстве	Минимизация времени поиска безработным сферы приложения труда, сокращение периода безработицы и периода заполнения вакантных мест на предприятиях, в организациях, учреждениях	Систематизация банка вакансий для информирования населения о возможностях трудоустройства, подбор подходящего места работы и работников по запросам предприятий; обучение навыкам поиска работы; организация различных форм интенсивного консультирования населения, испытывающего трудности в поиске работы
3	Профессиональная ориентация	Повышение обоснованности выбора гражданами вида деятельности, форм занятости, направлений профессиональной подготовки и возможности обучения в соответствии с личными склонностями и потребностями рынка труда	Организация деятельности «Клубов ищущих работу», программ «Новый старт» и др; проведение ярмарок вакансий и ярмарок ученических мест, информирование населения о состоянии рынка труда, особенностях профессий и специальностей, возможности трудоустройства и получения профессии (специальности); консультирование по выбору сферы деятельности; услуги населению по определению направления обучения; профессиональный отбор на вакантные рабочие места и обучение; оказание психологической поддержки населению путем усиления мотивации на поиск работы, повышение самооценки, формирование навыков адаптации безработных к трудовой деятельности

Продолжение табл. 1

№ п/п	Направления	Цель	Содержание
4	Профессиональное обучение	Предоставление возможности безработным освоить новую профессию (специальность), повысить квалификацию для последующего трудоустройства	Создание системы профессионального обучения безработных, адекватной потребностям рыночной экономики; разработка нормативно-правовой базы обучения взрослых; формирование сети учебных заведений; разработка учебно-программной документации; внедрение модульного принципа и интенсивных технологий обучения; повышение квалификации преподавателей; организация учебного процесса
5	Поддержка предпринимательства	Создание дополнительных возможностей для трудоустройства безработных, способных открыть собственное дело	Профессиональное консультирование и профессиональный отбор безработных для открытия собственного дела; финансовая поддержка; обучение предпринимательству, составлению бизнес-планов и т.д.
6	Программы «Молодежная практика»	Предоставление молодежи возможности приобрести профессиональные знания и умения для получения постоянного рабочего места; снижение уровня молодежной безработицы	Трудоустройство выпускников учебных заведений, зарегистрированных в службе занятости (более трех месяцев), на временные рабочие места
7	Временная занятость подростков	Предоставление возможности несовершеннолетним получить временную работу; адаптация молодежи к трудовой деятельности	Временное трудоустройство подростков (особенно детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, подростков из неблагополучных семей и т.д.). Проведение целевых ярмарок вакансий, выездных работ молодежных бирж труда
8	Общественные работы	Обеспечение временной занятости безработных, поддержка их доходов, сохранение мотивации к труду и профессиональной мобильности	Обеспечение безработных оплачиваемой работой, не требующей предварительной профессиональной подготовки. Финансирование за счет средств работодателей и частично за счет средств служб занятости

Продолжение табл.

№ п/п	Направления	Цель	Содержание
9	Квотирование рабочих мест	Расширение возможностей для занятости граждан, нуждающихся в особой поддержке	Установление квоты для приема на работу граждан с «особыми потребностями» (квота устанавливается субъектами Федерации в соответствии с установленным порядком)
10	Субсидированная занятость	Повышение шансов трудоустройства длительно неработающих граждан	Сдерживание роста числа длительно безработных путем частичного (до 50%) возмещения затрат работодателям по заработной плате, выплачиваемой длительно безработным, принятым по направлению службы занятости
11	Поддержка рабочих мест	Расширение возможностей трудоустройства безработных, которые не могут быть трудоустроены обычным путем	Предоставление на конкурсной основе финансовой помощи предприятиям для трудоустройства граждан на срок не менее года (источники финансирования определяют социальные партнеры). Финансовая помощь может оказываться на возвратной или безвозмездной основе в зависимости от категории граждан, для которых создаются дополнительные рабочие места
12	Территориальные перераспределения рабочей силы	Содействие территориальной мобильности рабочей силы	Организация направления граждан в сельскую местность по организованному набору и в порядке переселения

Вышеперечисленные мероприятия осуществляются широким кругом социальных партнеров: региональными службами занятости, учреждениями профессионального образования, работодателями всех форм собственности, предпринимателями малого и среднего бизнеса, средствами информации, профсоюзами, общественными организациями.

Особую актуальность приобретают действия служб занятости и социальных партнеров по смягчению социальной напряженности на рынке труда путем поддержки программ занятости, повышения доходов малоимущих безработных, социальной и трудовой адаптации длительно не работающих граждан, формирования навыков самостоятельного поиска работы, мотивации к трудовой деятельности, повышения качества рабочей силы.

Эффективным направлением работы является проведение ярмарок вакансий в целях содействия в трудоустройстве граждан через не-

посредственный контакт с работодателями или посредством получения сведений через компьютерный банк вакансий. Это требует более тесного сотрудничества с предприятиями в целях поддержки банка вакансий на уровне не менее 1,5—2,0 млн рабочих мест, что позволит расширить контролируемый службой занятости сектор рынка труда.

Проблему безработицы невозможно решать только через регулирование рынка труда; главным инструментом является развитие экономики и осуществление экономических реформ. В то же время политика регулирования рынка труда в свою очередь существенно влияет на развитие экономики. Успех деятельности по регулированию рынка труда во многом зависит от использования механизмов и инструментов активных действий на рынке труда, так как они в большей степени способствуют рассасыванию рынка труда и снижению давления на него со стороны незанятого населения.

Практика работы служб занятости показывает, что эффективность пассивных мер невысока, так как она не обеспечивает решений проблем безработицы. Вместе с тем нельзя полностью исключить пассивные меры, поскольку всегда будут люди, которые не смогут участвовать в мероприятиях активного характера по состоянию здоровья, возрасту и др. Поэтому важное значение имеет установление оптимального соотношения между активными и пассивными мерами регулирования рынка труда.

Исследования Центрального экономико-математического института РАН показали, что увеличение доли «активных» расходов на 5% за счет уменьшения «пассивных» приводит к повышению результативности служб занятости в среднем на 10—15% в зависимости от того, на какие мероприятия приходится увеличение объема расходов.

Государственная политика занятости и регулирования рынка труда проводится на основе разграничения полномочий и солидарной ответственности ведомств, социальных партнеров и других субъектов регулирования рынка труда.

Становление рыночной экономики тесно связано с преобразованием структур общественного производства и усилением напряженности на рынке труда.

По некоторым расчетам, ежегодно в ближайшие годы структурные факторы сужения сферы материального производства, снижение реальных инвестиций, перераспределение работников из отраслей производства могут одновременно выводить на рынок труда в поиске рабочих мест до 6 млн человек.

Наряду с этим отрасли непроизводственной сферы вопреки практике мирового опыта не только не поглощают пока высвобождаю-

щихся работников из сферы «А», но и сами выступают в качестве факторов давления на рынок труда.

Особенностью российского рынка труда является то, что наряду с увольнением малоквалифицированных работников, высвобождаются также квалифицированные работники. Одновременно повышается спрос на работников высокой квалификации, способных быстро адаптироваться к требованиям рыночной экономики.

Вместе с тем уже намечилось некоторое нарастание замещения работников, выбывших с предприятий и учреждений, новыми кадрами. Несмотря на отрицательное сальдо приема и выбытия работников, возрастает прием на работу квалифицированных рабочих и специалистов, особенно в негосударственные предприятия.

На рынок труда в ближайшие годы будут влиять следующие факторы:

- активизация процессов высвобождения работников в связи со структурными преобразованиями в отраслях экономики, либерализация трудовых отношений вследствие принятия Трудового кодекса;
- вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и начавшаяся глобализация экономики;
- дифференциация положения в сфере занятости на региональных рынках труда, сохранение напряженности в ряде территорий, особенно в сельской местности;
- низкая конкурентоспособность на рынке труда отдельных социально-демографических групп населения (молодежи, женщин, имеющих малолетних детей, инвалидов, демобилизованных военнослужащих и др.);
- низкое качество рабочей силы, старение и сокращение кадрового состава высококвалифицированных кадров на предприятиях;
- появление на рынке труда значительного контингента выпускников школ и учебных заведений профессионального образования.

Для решения проблем регулирования рынка труда Правительство РФ регулярно утверждает «Программу действий на рынке труда». Программа определяет условия для функционирования цивилизованного рынка труда, сочетающего в себе экономические и социальные интересы работника и работодателя и потребности развития экономики на основе повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы, сбалансированности ее спроса и предложения, снижения социальной напряженности в обществе посредством эффективной поддержки лиц, потерявших работу, смягчения последствий долговременной безработицы.

Правительственная программа действий на рынке труда позволяет:

- последовательно формировать макроэкономические условия для роста занятости населения и преодоления дефицита рабочих мест че-

рез экономическую стабилизацию, повышение инвестиционной активности за счет всех источников;

- развивать предпринимательство;
- совершенствовать социальную поддержку, последовательно стабилизировать уровень жизни населения;
- развивать начальное, среднее и высшее профессиональное образование;
- развивать системы дополнительного и непрерывного образования как наиболее эффективного средства поддержки высокого качества рабочей силы;
- улучшать качество рабочей силы, включая условия труда, заработной платы, использование рабочего времени;
- стабилизировать кадровый потенциал, эффективно использовать имеющиеся рабочие места;
- проводить взвешенную миграционную политику, направленную на позитивное территориальное перемещение населения, включая новую концепцию освоения северных и восточных регионов, защиту внутреннего рынка труда;
- повышать эффективность программ и услуг, реализуемых государственной службой занятости, направленных на предотвращение безработицы, профессиональное обучение безработных и возвращение их к трудовой деятельности.

В настоящее время сложились следующие основные направления регулирования регионального рынка труда:

- предотвращение массовых увольнений работников, создание новых или сохранение существующих экономически целесообразных рабочих мест;
- достижение сбалансированности спроса и предложений рабочей силы, минимизация последствий массовой безработицы в регионах;
- развитие кадрового потенциала путем совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- профессиональная ориентация и психологическая поддержка граждан, потерявших работу, повышение их конкурентоспособности и профессиональной мобильности на рынке труда;
- реализация программ обеспечения рациональной структуры занятости.

Можно выделить следующие основные задачи, стоящие перед государством и социальными партнерами по регулированию рынка труда:

- достижение сбалансированности между спросом и предложением рабочей силы, при которой обеспечивается необходимый уровень

жизни основной массы населения и сохраняются эффективные стимулы и мотивы к труду;

- формирование профессионально-образовательной, профессионально-отраслевой и географической мобильности трудовых ресурсов как необходимых условий повышения эффективности национальной экономики;

- интеграция России в международную систему разделения труда, что может способствовать активной международной конкуренции в сфере производства, науки, техники, повышению качества рабочей силы;

- либерализация рынка труда и усиление его гибкости за счет повышения амплитуды колебаний цены рабочей силы в зависимости от спроса и предложений на нее;

- индивидуализация трудовых отношений, распространение различных форм занятости, призванных повышать эффективность использования рабочей силы и удовлетворять общественную потребность в различных формах, режимах и условиях труда. Одновременно повышение гибкости рынка труда является средством содействия занятости и противодействия безработице.

Анализ зарубежного и отечественного опыта показывает, что рынок труда функционирует более эффективно, когда государство жестко контролирует соблюдение законодательно принятых правил взаимодействия сторон. Согласование и интеграция интересов основных субъектов социального взаимодействия на рынке труда — государства, профсоюзов и работодателей, разрешение возникающих между ними противоречий достигается с помощью механизма социального партнерства.

Задания для самостоятельной работы

1. Объясните роль социального партнерства на рынке труда.
2. Обоснуйте интересы социальных партнеров на рынке труда.
3. Выделите основные направления активных действий социальных партнеров на региональных рынках труда.
4. Определите основные задачи координационных комитетов содействия занятости.
5. Перечислите основные задачи «Правительственной программы действий на рынке труда».

глава 9

Социальное партнерство в сфере занятости и противодействия безработице

9.1. Государственная служба занятости как активный субъект социального партнерства

Организация эффективной занятости населения и снижение уровня бедности признаны Генеральной Ассамблеей ООН в 1995 г. самыми актуальными социально-экономическими проблемами XXI в. Согласно Рекомендации МОТ № 169 содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости должно стать первоочередной задачей и неотъемлемой частью экономической и социальной политики государства.

Занятость является важнейшим макроэкономическим показателем и вместе с тем имеет социальный характер. По мнению специалистов, ключ к решению проблем занятости лежит в создании нормальных условий труда, условий формирования мировоззрения работника, его культуры и профессионального образования, в его отношении к труду, в активном включении его в социальную среду на всех уровнях и, прежде всего, на уровне организации.

Рыночная система, самонастраиваясь, приводит систему занятости в соответствие со своими потребностями, устанавливая соотношение между трудовыми ресурсами и рабочими местами под воздействием таких факторов, как цены, налоги, кредитные отношения, система оплаты труда и т.п. В этих условиях необходимо государственное регулирование занятости через социальные гарантии в форме пособий, субсидий, профессиональной переподготовки и трудоустройства населения, создания дополнительных рабочих мест через регулируемый рынок труда, каковым он является во всех промышленно развитых странах.

Система социального партнерства особенно эффективна, когда решаются проблемы занятости различных групп населения. Важнейшей

предпосылкой реализации политики занятости и развития социального партнерства в регионах является законодательство о занятости.

Зарубежные службы занятости в своем развитии прошли путь от выраженной направленности на социальную защиту безработных и посредничества в трудоустройстве активного влияния на рынок труда. В рекомендациях МОТ 1944 г. были определены следующие основные функции органов занятости: обеспечение в сотрудничестве с другими заинтересованными государственными и частными органами возможно лучшей организации занятости в промышленности, сельском хозяйстве и в других областях как неотъемлемой части национальной программы полного использования производственных ресурсов¹. В последующих конвенциях и рекомендациях МОТ были конкретизированы задачи и функции службы занятости. В качестве основного направления деятельности служб занятости определено осуществление наилучшей организации рынка труда в рамках государственной программы обеспечения и поддержки полной занятости. При этом регулирующая функция службы занятости состоит в расширении и углублении анализа и прогноза рынка труда.

Конвенция о содействии занятости и защите от безработицы, принятая МОТ в 1988 г., рекомендует каждому государству принимать соответствующие меры для координации своей системы защиты от безработицы и своей политики в области занятости. Для этого оно должно стремиться обеспечить, чтобы его система защиты от безработицы содействовала полной, продуктивной и свободно избранной занятости населения. Исходя из этого, в 1991 г. был принят закон «О занятости населения в Российской Федерации» и была создана Государственная служба занятости.

Законодательство о занятости населения состоит из Конституции РФ, Закона о занятости населения, Трудового кодекса и других законов и нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере занятости населения, законов и нормативных правовых актов субъектов РФ, принятых в соответствии с федеральными законами. Законодательство РФ о занятости с вносимыми в него периодически поправками обладает многими достоинствами: социальная направленность, преобладание норм прямого действия, адекватность его целевых установок и норм функциональному назначению федеральной и территориальных служб занятости. В редакции Закона «О занятости

¹ См.: Рекомендация № 71 «Об урегулировании вопросов занятости в период перехода от войны к миру» 1944 г.; Рекомендация № 79 «О службе занятости» 1944 г. // МОТ: Конвенции и рекомендации. Женева, 1991.

населения в Российской Федерации» 1996 г. концептуально была закреплена программно-целевая основа деятельности службы занятости на всех уровнях функционирования и федеральный статус самой Государственной службы занятости.

Законодательство о занятости населения сыграло за эти годы положительную роль в привлечении социальных партнеров к решению проблем занятости населения и социальной поддержки безработных. В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» отдельные полномочия Российской Федерации переданы органам государственной власти субъектов РФ.

Новое направление работы органов службы занятости — организация альтернативной гражданской службы. С этой целью подбираются предприятия, рабочие места, совместно с призывными комиссиями военных комиссариатов проводится работа с молодыми людьми, изъявившими желание заменить службу по призыву на альтернативную. В обязанности службы занятости входит обеспечение соблюдения их трудовых прав, включая своевременное предоставление отпуска, регулярность выплаты заработной платы и т.д.

В условиях нестабильности в сфере занятости и растущей безработицы создаются предпосылки для согласованных действий сторон (субъектов рынка труда) на принципах социального партнерства, так как правила поведения субъектов рынка труда определяются не только нормативными правовыми актами и рыночной самонастройкой, но и соглашением сторон.

Организационное и методическое руководство реализацией политики занятости в регионах осуществляется территориальными службами занятости с участием соответствующих органов исполнительной власти и социальных партнеров.

Опыт промышленно развитых стран показывает, что функции службы занятости как активного субъекта социальной политики выходят далеко за пределы защитной социальной функции и распространяются на государственную политику занятости в целом. Задачи, реализуемые государственной службой занятости как социального института и активного субъекта социального партнерства имеют широкую межведомственную вариативность и предполагают взаимодействие со множеством участников рынка труда. При этом необходимо исходить из того обстоятельства, что гармонизация интересов всех субъектов рынка труда является основной миссией службы занятости. Это обуславливает необходимость широкого участия со-

циальных партнеров в решении проблем занятости и противодействия безработице.

Г.И. Осадчая связывает занятость в социально-трудовой сфере, прежде всего, с социальным воспроизводством населения как дифференцированной совокупности взаимодействующих социальных субъектов¹.

Основными социальными субъектами, сторонами социального партнерства в сфере занятости являются работодатели, профсоюзы, органы исполнительной власти, образования, службы занятости, по труду, образовательные учреждения.

Передовой опыт промышленно развитых стран показывает, что эффективная занятость является результатом проведения активных мер на рынке труда, в том числе стимулирования создания новых рабочих мест, развития подготовки и переподготовки кадров, содействия предпринимательству, партнерства основных субъектов рынка труда.

В настоящее время на рынок труда наряду с малоквалифицированной рабочей силой попадает также высококвалифицированная рабочая сила, временно не пользующаяся спросом. При высоком уровне безработицы значительно сокращается бюджет государства, предприятия теряют квалифицированные кадры, сокращается количество налогоплательщиков и покупательная способность населения, требуются значительные средства на поддержку безработных. По некоторым данным, прирост безработицы на 1% имеет следствием увеличение преступности на 8%. Все это приводит к неэффективному использованию рабочей силы. Одним из последствий неэффективного использования рабочей силы является низкий уровень производимого ВВП и возникновение социальной напряженности в обществе. Можно утверждать, что задачу увеличения ВВП следует решать в том числе и за счет проведения активной политики занятости, повышения качества рабочей силы, способной создавать конкурентоспособную продукцию и услуги.

О резервах повышения эффективности национальной экономики говорят следующие факты. Гонконг со своим семимиллионным населением производил в 2004 г. такое же количество ВВП, как и 143-миллионная Россия. Иными словами, если большая часть экономически активного населения, в том числе и отечественные безработные, имели бы высокий уровень квалификации и были охвачены эффективной занятостью, то за счет только этого фактора можно значительно увеличить объем ВВП.

¹ См.: Осадчая, Г. И. Сущность и цели социальной политики // Социология социальной сферы. М., 1999. С. 130.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что безработица появляется в результате внедрения новой техники и технологии, перепрофилирования производства. При этом часть высвобождаемых работников после переподготовки возвращается на производство, а другая — попадает на рынок труда и нуждается либо в трудоустройстве по имеющейся профессии, либо в переподготовке для новых сфер приложения труда.

В регионах Российской Федерации высвобождение персонала, а следовательно, и нарастание безработицы не было обусловлено массовым внедрением новой техники и технологии. Основным мотивом увольнений в основном были причины, связанные с нерегулируемостью социально-экономических процессов и ликвидацией избыточных рабочих мест. По мере нарастания кризисных процессов на предприятиях увеличивался рост увольнений по собственному желанию, особенно из числа молодежи, которая в общей численности безработных составила около 35%.

Безработица является одним из главных рисков, подстерегающих человека в современном обществе. Ее уровень является важнейшим индикатором состояния рынка труда и экономики в целом. Он показывает, насколько эффективно или неэффективно используется главная производительная сила любого общества.

Уровень безработицы находится в определенной зависимости от производимого ВВП. Согласно закону А. Оукена, превышение на 1% фактического уровня безработицы над естественным приводит к отставанию объема ВВП от потенциального на 2,5%. Так, в США цена только одного процента пункта безработицы в 1980-х гг. составляла, по данным комиссии по трудовым ресурсам Конгресса, примерно 75 млрд долл. недополученного ВВП.

В Российской Федерации в середине 1990-х гг. ежегодные потери ВВП от неучастия в трудовой деятельности значительной части населения составляли более 100 млрд руб., а недобор подоходного налога и отчислений во внебюджетные социальные фонды превышал 20 млрд руб. в год¹.

Допустимый (естественный) уровень общей безработицы для России не должен превышать 5%, если она длится менее одного года, и 3% — при ее продолжительности более одного года². К концу 2005 г. уровень регистрируемой безработицы, рассчитанный как отношение

¹ См.: Прокопов, Ф. Т. Безработица и эффективность государственной политики на рынке труда в переходной экономике России. М., 1999.

² См.: Кузьмин, С. А. Занятость: стратегия России. М., 2001.

численности граждан, признанных в установленном порядке безработными, к численности экономически активного населения, составил 2,5%¹. Общая численность безработных составила 5,7 млн человек, а уровень общей безработицы, рассчитанный как отношение общей численности безработных к численности экономически активного населения, составил 7,7%, или на 2,7% больше допустимого уровня, что означает отставание фактического объема ВВП на 6,7%.

В стране на протяжении ряда лет действовал ряд социально-экономических и психологических факторов, тормозивших развитие производительных сил и снижавших интерес молодежи к освоению профессий и специальностей сферы материального производства и услуг. В условиях спада производства, а порой и остановки предприятий, утраты ими социальных функций защиты интересов персонала, сохранения низкой оплаты труда и других негативных факторов многие молодые люди предпочли неформальную занятость, стали осваивать торговлю и посредничество; утратилась привлекательность труда в сфере материального производства.

Многие предприятия практически свернули внутрифирменное обучение персонала. Вследствие этого около 60% работников, высвобождаемых в результате структурной перестройки, нуждаются в получении новой профессии или в повышении квалификации. В ряде территорий значительно сократились объемы подготовки рабочих и существенно увеличились объемы подготовки кадров по «модным специальностям» (юристов, финансистов, менеджеров), в которых рынок уже удовлетворил свои потребности.

По данным федеральной службы по труду и занятости, около 60% состоящих на учете безработных имеют только полное или неполное общее среднее образование, растет уровень безработицы среди молодежи и лиц, не имеющих профессий и специальностей. С позиции теории энтропии эти явления можно оценить как возрастание негативных процессов и неопределенности. Ярким примером негативных процессов является существенное снижение общего уровня квалификации рабочих и специалистов, отток молодежи из сферы материального производства, повышение среднего возраста работающего персонала.

Сегодня в мире потребность в высококвалифицированном труде поддерживается профессиональной компетентностью, широким со-

¹ Здесь и далее данные за 2005 г. приводятся по статистическому бюллетеню Федеральной службы по труду и занятости «Основные показатели деятельности органов службы занятости в январе—декабре 2005 г.» (М., 2006).

циальным кругозором, гибкостью поведения, высоким уровнем занятости в сфере профессионального труда.

Социальным партнерам необходимо мобилизовать на службу общества громадный образовательный и интеллектуальный потенциал работающего и незанятого населения, повышать их конкурентоспособность и профессиональную мобильность. Предстоит решать проблемы повышения производительности и привлекательности труда работников, совершенствования условий их социальной защищенности, оплаты труда, карьерного продвижения, участия в распределении доходов и прибылей предприятий и другие проблемы, неразрешенность которых приводит к низкой эффективности отечественной экономики.

Социальное партнерство как механизм согласования интересов работников и работодателей становится одним из основных звеньев реализации государственной политики занятости и противодействия безработице, играет стабилизирующую роль, способствует социальной и экономической устойчивости. Эта роль социального партнерства придает ему особую значимость в условиях сужения функций федеральных органов власти и расширения функций субъектов Федерации.

Развитие социального партнерства проходит в условиях, когда, с одной стороны, органы государственной власти утрачивают способность эффективно координировать процессы общественного развития, а с другой стороны, идет становление главных субъектов социального партнерства.

Так, до недавнего времени Федеральная служба по труду и занятости выполняла более сложные функции по регулированию проблем занятости и противодействию безработице. С 2006 г. в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» отдельные полномочия переданы органам государственной власти ее субъектов.

Изменения коснулись разграничения полномочий в сфере занятости между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, степени участия органов местного самоуправления в содействии занятости, а также системы органов, осуществляющих государственную политику в сфере занятости. Исходя из этого, федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке государственной политики занятости и нормативно-правовому регули-

рованию в сфере труда, контролю и надзору в сфере труда и занятости, а также:

- согласовывает структуру органов службы занятости субъектов РФ;
- осуществляет надзор за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или внесении в них изменений;
- осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;
- в случае необходимости готовит и вносит для принятия решения в Правительство РФ предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ;
- устанавливает содержание и формы отчетности об осуществлении переданных полномочий, в случае необходимости устанавливает целевые прогнозные показатели.

В этих условиях, чтобы строить новую систему отношений между центром и регионами и решать проблему занятости и противодействия безработице, надо расширять поле социальных переговоров в регионах, использовать регулирующие функции института социального партнерства, повышать роль региональных служб занятости как активных субъектов социального партнерства.

Поэтому и дальше должна возрастать роль государственной службы занятости как активного субъекта социального партнерства в реализации активной политики занятости, профессионального образования и переподготовки кадров как важнейших факторов развития экономики и качества рабочей силы.

9.2. Основные направления социального партнерства в сфере занятости и противодействия безработице

Эффективность деятельности социальных партнеров по содействию занятости и противодействию безработице во многом определяется проводимой государством политики занятости. Государственная политика занятости представляет комплекс мер прямого и косвенного воздействия на социально-экономическое развитие общества и каж-

дого его члена в целях достижения полной, эффективной и свободно избранной занятости.

Согласно МОТ, основными целями в сфере занятости являются:

- расширение занятости путем содействия сбалансированному долговременному экономическому росту;
- проведение активной политики занятости на рынке труда;
- защита наиболее уязвимых групп трудящихся: женщин, молодежи, мигрантов;
- достижение оптимального соотношения между стабильностью занятости и стабильностью заработной платы;
- снижение уровня бедности посредством эффективной занятости.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что эффективность занятости является результатом проведения активной политики занятости и регулирования рынка труда, развития профессионального образования, обучения кадров и взаимодействия основных социальных институтов, отвечающих за воспроизводство и эффективное использование человеческих ресурсов общества.

Понятие «эффективность занятости» — более широкое понятие, чем «эффективность труда». Чтобы определить эффективность труда, достаточно сравнить результаты трудовой деятельности с издержками на воспроизводство условий этой деятельности. Оценка же эффективности занятости обуславливает учет многих экономических и социальных факторов. Для оценки эффективности занятости необходимо учитывать степень социальной напряженности в обществе, которая зависит от уровня безработицы, уровня оплаты труда, порядка социального обеспечения при потере места работы, правовой защиты занятости и других обстоятельств.

Многие отечественные экономисты под эффективной занятостью понимают занятость населения, обеспечивающую достойный заработок, здоровье, рост благосостояния, образовательного и профессионального уровня каждого работника на основе роста общественной производительности труда. Наиболее часто эффективная занятость достигается в высокотехнологичных производствах применением прогрессивной техники и технологии, передовых форм и методов организации труда.

Для регулирования процессов, происходящих в сфере занятости и на рынке труда, решающее значение имеют следующие характеристики занятости: численность и структура занятых; занятость по отраслям, секторам экономики, профессиям, полу, возрасту, образованию, видам деятельности.

В настоящее время в отечественной и зарубежной практике складывается система показателей, характеризующих эффективность занятости:

- уровень занятости населения профессиональным трудом;
- уровень занятости трудоспособного населения в общественном хозяйстве;
- естественный уровень безработицы;
- рациональная структура распределения занятого населения по профессиям, отраслям и секторам экономики;
- соответствие профессионально-квалификационной структуры занятого населения структуре рабочих мест;
- соответствие структуры, объемов и профилей подготовки кадров в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования потребностям экономики регионов;
- оптимальность распределения трудовых ресурсов регионов по сферам общественно полезной деятельности.

Процент занятости населения определяется путем деления численности занятых на общую численность населения. Например, если численность занятого населения в регионе составляет 1,3 млн человек при общей численности населения 3 млн человек, то коэффициент занятости составит $1,3 : 3,0 = 43\%$. Данный коэффициент показывает зависимость уровня занятости от демографических факторов в регионе (рождаемость, смертность, прирост населения).

Уровень занятости трудоспособного населения рассчитывается аналогично: отношение численности занятого населения к численности всего трудоспособного населения. Данный показатель выражает, с одной стороны, потребность экономики региона в рабочей силе, а с другой — потребность населения в рабочих местах.

Важной характеристикой эффективности занятости является профессионально-квалификационная структура занятых, показывающая распределение занятого населения по профессионально-квалификационным группам и отражающая состояние сбалансированности воспроизводства рабочей силы с потребностями рыночной экономики. Около 65% занятых в сферах экономической деятельности сосредоточены в отраслях материального производства (по сравнению с 25—30% в развитых странах) и лишь около 25% — в сфере обслуживания населения. Среди всех занятых доля лиц, занятых физическим трудом, а среди них неквалифицированных рабочих значительно больше, чем в странах с развитой рыночной экономикой.

Целью государственной политики занятости является создание благоприятных условий для занятости населения и обеспечения квалифи-

цированными кадрами организаций через экономическую стабилизацию, повышение качества рабочей силы, развитие систем обучения кадров, действия государственной службы занятости на рынке труда.

В целях выработки согласованных решений по осуществлению политики занятости на региональном и территориальном уровнях в рамках социального партнерства создаются координационные комитеты содействия занятости населения из представителей 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 защите¹.

Координационные комитеты содействия занятости являются основным организационным звеном социального партнерства на рынке труда. В их состав также могут входить с правом совещательного голоса представители других заинтересованных организаций. В соответствии с Законом о занятости во всех территориях функционируют республиканские, областные, городские и районные координационные комитеты содействия занятости населения, вырабатывающие согласованные решения по реализации политики занятости с участием социальных партнеров. Они стали первичным коллегиальным органом социального партнерства на региональном (местном) рынке труда.

На заседаниях комитетов регулярно рассматриваются насущные вопросы выработки согласованных решений реализации государственной политики занятости населения и противодействия безработице, развития профессионального образования молодежи, внутрифирменного обучения персонала, содействия предпринимательству, обучения и трудоустройства безработных граждан и др. Исходя из общей политики занятости, формируется государственная политика на региональном рынке труда.

Сегодня стране нужна более активная политика занятости, способная вывести ее на передовые рубежи социально-экономического развития и основанная на стимулировании создания новых рабочих мест, гибкой системе вовлечения незанятого населения в активную трудовую деятельность, переподготовке кадров, поощрении мобильности трудовых ресурсов, расширении предпринимательства, самостоятельной занятости, других форм полной, продуктивной и свободно избранной занятости.

¹ См.: Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». М., 2003.

Стратегическая цель — обеспечение полной, продуктивной и свободно избранной занятости — достигается путем согласования мер макроэкономического регулирования занятости и мер регулирования рынка труда.

Сущность регулирующей роли государства заключается в максимальном сближении спроса на рабочую силу и предложения. Предмет регулирования — предложение рабочей силы и спрос на нее, а основная цель регулирования — обеспечение их равновесия. Чтобы достичь сбалансированности спроса и предложения рабочих мест, необходимо воздействовать одновременно на спрос на труд и на предложение рабочих мест.

Специалисты считают, что если ориентироваться на сложившийся высокий спрос на рабочие места со стороны практически всех социально-демографических групп населения, то с учетом прогнозируемого прироста численности трудоспособных граждан в ближайшие (до 2015 г.) годы понадобится дополнительно создать несколько миллионов рабочих мест. И это помимо необходимости обеспечения работой тех, кто будет высвобождаться в результате роста эффективности экономики. Эти проблемы могут решаться только в условиях проведения государственной политики занятости и широкого участия социальных партнеров.

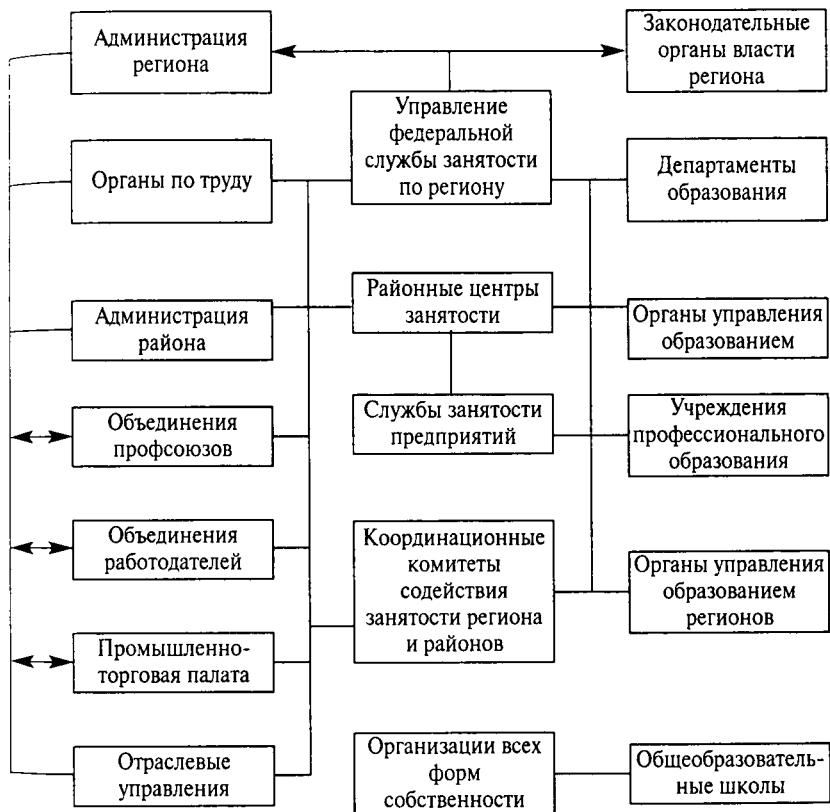
На схеме 5 показаны основные направления взаимодействия службы занятости с социальными партнерами на региональном рынке труда.

Организационные формы и направления деятельности региональных служб занятости и социальных партнеров по решению проблем занятости весьма многообразны. Анализ работы региональных служб занятости и результаты научных исследований показывают, что в настоящее время сложились следующие основные направления совместных действий органов государственной власти и социальных партнеров по содействию занятости населения и противодействию безработице:

- последовательное формирование макроэкономических условий для роста занятости населения и преодоления дефицита рабочих мест через экономическую стабилизацию, повышение инвестиционной активности за счет всех источников;
- развитие системы начального, среднего и высшего профессионального образования;
- развитие внутрифирменного обучения персонала;
- развитие системы непрерывного образования как наиболее эффективного средства поддержки качества рабочей силы;
- развитие предпринимательства;

Схема 5

Основные направления взаимодействия служб занятости с социальными партнерами на региональном рынке труда



• повышение эффективности программ и услуг, реализуемых государственной службой занятости (по профориентации, подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных), направленных на повышение конкурентоспособности безработных и возвращение их к активной трудовой деятельности;

• обоснованная миграционная политика, направленная на региональное перемещение населения, включая новую концепцию освоения северных и восточных регионов, защиту внутреннего рынка труда.

Ежегодно региональные центры занятости населения заключают более трех тысяч договоров с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, предприятиями и организациями по

реализации мероприятий активной политики занятости (профессиональная ориентация, профессиональное обучение, общественные работы, временное трудоустройство несовершеннолетних, временное трудоустройство безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите).

Важнейшим направлением активной политики занятости является функционирование гибкой, ориентированной на трудоустройство системы профессионального обучения безработных граждан и высвобождаемых работников, включающей учебные центры службы занятости и около 3 тыс. учреждений начального, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования. Ежегодно услуги по профессиональному обучению в целях последующего трудоустройства оказываются более 350 тыс. безработных граждан. Проблемы профессионального обучения безработных граждан будут более подробно рассмотрены в следующем разделе.

Профессиональная ориентация населения и психологическая поддержка безработных граждан представляет собой систему специальных мер содействия гражданам в профессиональном самоопределении и построении профессиональной карьеры, выборе оптимального вида занятости с учетом их интересов, потребностей и возможностей, а также социально-экономической ситуации на рынке труда.

Система профессиональной ориентации и психологической поддержки населения призвана обеспечить сопровождение профессиональной карьеры человека на всех этапах его жизни и выступать определенной формой социальной гарантии в сфере свободного и адекватного выбора профессионального пути, самореализации человека в профессиональной деятельности.

В условиях рыночной экономики меняется общественная значимость профориентации, усложняются ее функции и задачи, одновременно возрастает роль социальных партнеров в решении этих задач. Основными задачами социальных партнеров в области профессиональной ориентации и психологической поддержки населения являются:

- всестороннее информирование населения о состоянии рынка труда, востребованных профессиях, возможностях получения профессий и трудоустройства;
- содействие профессиональному самоопределению, осознанному выбору или перемене профессии с учетом потребностей личности и социально-экономической ситуации, сложившейся на рынке труда;
- повышение мотивации к активному поиску работы, профессиональной самореализации граждан с учетом их возможностей, профессиональных предпочтений и психофизиологических особенностей;

- содействие в трудоустройстве граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поисках работы;
- коррекция психического состояния безработных граждан, снятие психоэмоционального напряжения для обеспечения эффективности профессионального консультирования;
- социально-психологическая адаптация граждан (переоценка жизненной ситуации и формирование у клиента позитивной жизненной перспективы);
- формирование и развитие умений и навыков эффективного поведения на рынке труда;
- совершенствование методики профессиональной ориентации граждан, повышение эффективности ее технологий;
- сбор, обобщение и распространение информации о востребованных профессиях (специальностях), перспективах социального и экономического развития регионов, потребностях в кадрах, профессиональное просвещение молодежи;
- координация профориентационной работы по существующим направлениям, изучение распространение и внедрение передового опыта.

Сложившаяся в региональных службах занятости система основных и дополнительных услуг по профессиональной ориентации включает информирование, консультирование, отбор, помощь в адаптации и психологическую поддержку.

Профессиональное информирование — ознакомление различных категорий граждан с современными видами производства, состоянием рынка труда, потребностями хозяйственного комплекса в квалифицированных кадрах, содержанием и перспективами развития профессий и специальностей, формами и условиями их освоения, региональным рынком образовательных услуг.

Профессиональное консультирование — оказание различным категориям граждан помощи в профессиональном самоопределении, принятии осознанного решения о выборе профессионального пути с учетом мотивации, жизненных установок гражданина, его индивидуальных психологических особенностей, а также потребностей общества.

Профессиональный отбор — предоставление рекомендаций человеку о возможных направлениях профессиональной деятельности, наиболее соответствующих его психологическим и психофизиологическим особенностям, на основе результатов психологической, психофизиологической и медицинской диагностики.

Определение степени профессиональной пригодности человека к конкретной профессии (специальности) в соответствии с нормативными требованиями.

Профессиональная и социальная адаптация — система мер, способствующих профессиональному становлению работника, формированию у него соответствующих социальных и профессиональных качеств, установок и потребностей к активному творческому труду, достижению высшего уровня профессионализма.

Целью психологической поддержки граждан является личностный рост, сохранение и восстановление чувства собственного достоинства, повышение степени самоконтроля и способности к самостоятельному решению проблем. Основные направления психологической поддержки:

психологическая профилактика — содействие полноценному психическому развитию личности, малых групп и коллективов, предупреждение возможных личностных и межличностных психологических конфликтов;

психологическое консультирование — оказание помощи личности в ее самопознании, адекватной самооценке и адаптации в различных жизненных условиях, формировании ценностно-мотивационной сферы, преодолении кризисных ситуаций и достижении эмоциональной устойчивости;

психологическая коррекция — активное психолого-педагогическое воздействие, направленное на устранение отклонений в психическом и личностном развитии, гармонизации личности и межличностных отношений.

Специалисты службы занятости и социальные партнеры оказывают населению следующие бесплатные обязательные услуги:

- услуги по выбору сферы деятельности и профессии;
- комплекс профориентационных услуг для всех категорий безработных;
- профессиональное информирование учащихся общеобразовательных школ и учреждений профессионального образования.

На основе договоров с заинтересованными учреждениями могут оказываться следующие виды дополнительных услуг:

- профессиональный отбор кандидатов на должности в соответствии с требованиями работодателей;
- консультации по вопросам организации социально-психологической адаптации работников, формирования и реализации кадровой политики на предприятиях и организациях;
- комплексный анализ, оценка и тестирование специалистов, в том числе претендентов на замещение вакантных должностей и рабочих мест.

Федеральной службой по труду и занятости разработан «Каталог видов общественных работ для безработных граждан». К их числу относят-

ся сельскохозяйственные работы в период заготовки кормов и уборки урожая; помощь инвалидам и уход за больными; дорожные погрузочные и разгрузочные работы; работа в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и строительства и др. Для реализации этих задач Федеральной службой по труду и занятости заключены соглашения с РАО «ЕЭС России», Госкомрыболовством, Федеральной дорожной службой, Минсельхозпродуктом, Центросоюзом России и другими ведомствами.

В последние годы по инициативе региональных служб занятости администрации муниципальных образований утверждают «Порядок взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований и центров занятости населения при организации оплачиваемых общественных работ». Организация общественных работ позволила в 2005 г. обеспечить занятость около 591 тыс. человек, способствовала снижению напряженности на рынке труда и сохранению у безработных граждан мотивации к труду.

Совместными усилиями социальных партнеров в большинстве регионов Российской Федерации реализуются целевые программы по трудоустройству инвалидов, молодежи, беженцев и вынужденных переселенцев. К числу эффективных форм работы можно отнести клубы работодателей, обучающие семинары, ярмарки вакансий и учебных рабочих мест, «круглые столы», дни открытых дверей.

Одним из важных направлений обеспечения дополнительных гарантий занятости для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, является квотирование рабочих мест. Ежегодно совместными усилиями региональных служб занятости, работодателей, органов государственной власти квотируется более 100 тыс. рабочих мест для трудоустройства молодежи, инвалидов, многодетных родителей.

В целях полного и оперативного информирования граждан и заинтересованных организаций о положении на рынке труда, имеющихся вакансиях органы службы занятости тесно сотрудничают с редакциями местных газет, радио, телевидением.

Учитывая, что особое внимание требуется при работе с лицами с ограниченными возможностями (инвалидами), с гражданами, освобожденными из мест лишения свободы, региональные службы занятости активно сотрудничают с общественными организациями инвалидов, со специалистами бюро медико-социальной экспертизы и клинично-экспертных комиссий поликлиник города.

В целях расширения возможности трудоустройства граждан и развития предпринимательской деятельности региональные службы занятости принимают участие в развитии делового партнерства с фон-

дами развития и поддержки малого предпринимательства, территориальными органами общественного самоуправления.

Механизмы регулирования занятости могут быть сгруппированы в три блока: нормативно-правовой, экономический и институционально-организационный. В сферу интересов социальных партнеров должны входить все три блока механизмов воздействия на занятость, в том числе вопросы:

- создания необходимой правовой базы, регулирующей роль социальных партнеров в реализации политики занятости;
- разграничения функций и ответственности за состояние трудовой сферы различных ведомств и общественных организаций;
- включения политики занятости в систему макроэкономического регулирования;
- формирования соответствующей инфраструктуры для профориентации, обучения, трудоустройства населения.

Важнейшим инструментом воздействия на занятость являются программы содействия занятости населения, через которые государство и социальные партнеры воздействуют как на объемы и структуру предложения рабочей силы, так и на спрос — непосредственно путем создания и сохранения рабочих мест в общественном секторе, либо косвенно, стимулируя предпринимательство, создающее новые рабочие места. Программы ориентированы на комплексный подход к решению проблем занятости, который предусматривает учет всех экономических, социальных и демографических факторов, способствующих обеспечению продуктивной занятости населения.

Разработка программ осуществляется в тесном сотрудничестве региональных служб занятости с объединениями работодателей, объединениями профсоюзов региона, с учреждениями профессионального образования и другими социальными партнерами.

Приоритеты программы определяются исходя из целей и задач государственной политики занятости с учетом конкретных ситуаций на рынке труда и особенностей социально-экономического положения регионов, срок действия программ 3—5 лет.

Известно, что любая система эффективно функционирует, если она регулируется не только изнутри (например, на рынке труда), но и на выходе и входе (в рынок). Поэтому исключительно важно в программах содействия занятости предусматривать осуществление комплекса мер по:

- приведению структуры подготовки кадров в учреждениях профессионального образования в соответствие с потребностями рыночной экономики;
- совершенствованию внутрифирменного обучения персонала;

- развитию системы профессионального обучения безработных и высвобождаемых работников, профориентации и психологической поддержке населения;

- развитию предпринимательства, созданию новых рабочих мест;
- развитию социального партнерства и др.

Организация и финансирование программ занятости строятся на принципах социального партнерства и интеграции интересов неза занятого населения, работодателей и государства. Например, организацию и финансирование основных программ (посредничество в трудоустройстве, профориентация) и ряда специальных программ профессионального обучения безработных, программ «Клуб ищущих работу», «Новый старт» и других осуществляют службы занятости. Ведущая роль в организации и финансировании программ «Общественные работы», «Создание новых рабочих мест», «Ярмарки вакансий», «Внутрифирменное обучение персонала» и других отводится субъектам Федерации, предприятиям, организациям и другим социальным партнерам.

Разработка региональных программ содействия занятости — сложный процесс, состоящий из следующих этапов:

- принятие решения о разработке программы;
- анализ и прогнозирование ситуации на рынке труда;
- планирование мероприятий по противодействию безработице;
- формирование, согласование и утверждение программы;
- организация процедур и технологий по реализации мероприятий;
- контроль исполнения;
- оценка эффективности намеченных мероприятий.

Чтобы разработанные программы были эффективными, необходимо:

- владеть развитой системой информации, позволяющей выявить проблемы и наметить целевые группы соискателей рабочих мест;
- определить необходимые ресурсы (люди, финансовые средства, время);
- скоординировать усилия с социальными партнерами;
- организовать мониторинг исполнения.

Исходной позицией является оптимальная структура программы.

Практика работы передовых служб занятости позволяет определить примерную структуру региональной программы содействия занятости.

1. Паспорт программы.

2. Введение. Прогнозные характеристики рынка труда.

3. Действия при напряженных ситуациях в сфере занятости.

4. Трудоустройство и обеспечение занятости безработных граждан, высвобождаемых работников и незанятого населения.

5. Трудоустройство граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

6. Профессиональная реабилитация и обеспечение занятости инвалидов.

7. Обеспечение занятости молодежи.

8. Обеспечение занятости женщин, имеющих малолетних детей.

9. Обеспечение занятости граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

10. Обеспечение занятости лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

11. Обеспечение занятости беженцев и вынужденных переселенцев.

12. Профессиональная ориентация и психологическая поддержка населения.

13. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации высвобождаемых работников и безработных.

14. Реализация программ социальной адаптации безработных.

15. Обучение предпринимательству.

16. Организация общественных работ.

17. Создание и сохранение рабочих мест.

18. Развитие и совершенствование работы службы занятости.

19. Развитие автоматизированной аналитико-информационной системы АИС «Занятость».

20. Повышение квалификации персонала службы занятости.

21. Информационное обеспечение программ занятости.

22. Финансовое обеспечение программ занятости.

В структуре программы предусмотрен специальный раздел «Развитие качества рабочей силы на рынке труда». Все мероприятия программы могут быть разделены на две группы: активные и пассивные. Активные мероприятия нацелены на снижение уровня безработицы и повышение качества рабочей силы на рынке труда путем профориентации, профессионального обучения, создания новых рабочих мест, реализации программ социальной адаптации безработных и других мер. Пассивные мероприятия направлены на смягчение негативных последствий безработицы путем материальной поддержки безработных и членов их семей. Естественно, что необходимо разумное сочетание этих мер.

В табл. 2 приводится примерный перечень наиболее распространенных активных программ содействия занятости населения в регионах Российской Федерации.

Эти направления должны найти отражение в региональных программах содействия занятости населения с указанием источников финансирования из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Таблица 2

Наиболее распространенные активные программы содействия занятости населения в регионах Российской Федерации

Первая группа Основные программы	Посредничество в трудоустройстве незанятого населения
	Профессиональная ориентация и психологическая поддержка
Вторая группа Специальные программы	Профессиональное обучение безработных
	Профессиональное обучение высвобождаемых работников
	Программа «Молодежная практика» (временная занятость выпускников образовательных учреждений)
	Временная занятость несовершеннолетних
	Программы социальной адаптации «Клуб ищущих работу» и «Новый старт»
	Содействие предпринимательству
	Квотирование рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке при трудоустройстве
	Общественные работы
	Ярмарки вакансий и учебных мест
	Создание рабочих мест для безработных
	Субсидирование занятости инвалидов
	Содействие переселению граждан для трудоустройства в другую местность

Совокупность и взаимодействие программ различных уровней определяют структуру программно-целевого метода построения программ. Целевые программы — эффективный инструмент регулирования занятости и рынка труда, приведения в соответствие качества рабочей силы и спроса на нее. Технология разработки, структура, содержание и источники финансирования целевых программ должны учитывать особенности этих программ.

Разработка целевых программ профессионального обучения должна учитывать общие тенденции развития образования в России. В основу технологий разработки программ положен программно-целевой метод как система организационных и управленческих мероприятий, направленных на решение вопросов планирования и реализации комплекса задач по направлениям обучения.

При построении целевых программ профессионального обучения необходимо исходить из того положения, что их действия направлены

на решение первоочередных задач в области повышения качества рабочей силы на региональных рынках труда, а именно:

- в краткосрочном аспекте — смягчение социальной напряженности на региональных рынках труда, сокращение масштабов и продолжительности безработицы, повышение конкурентоспособности безработных и их трудоустройство;

- в долгосрочной перспективе — подготовка высокопрофессиональных работников для приоритетных сфер экономической деятельности.

Основой региональных программ должна быть оптимизация взаимодействия рынка образовательных услуг и рынка труда. Целевые программы определяются социальными и профессиональными приоритетами запросов общества и тенденции развития рынка труда.

Программы профессионального обучения следует разрабатывать на региональном и территориальном уровнях. Исходный момент — разработка схемы региональной программы как единой основы. Наполнение этой схемы конкретным содержанием должно составить суть соответствующей территориальной программы.

Региональная целевая программа реализуется на уровне субъекта РФ и включает ряд программ, значимость которых определяется социально-экономической ситуацией в регионе. К ним относятся программы профессионального обучения молодежи, не имеющей профессии (специальности), граждан, уволенных из Вооруженных Сил, женщин, имеющих малолетних детей, инвалидов; обучения предпринимательской деятельности.

На территориальном уровне структура целевых программ аналогична, но учитывает специфику территории и конъюнктуру рынка труда. В свою очередь, эти целевые программы как компонент единой общегосударственной программы развития образования являются составными частями региональных программ содействия занятости населения.

Программно-целевой метод разработки программ — эффективный инструмент создания рынка образовательных услуг, оперативно реагирующий на динамичные изменения потребности экономики в квалифицированных кадрах.

Параметры программ рассчитываются на основе прогнозов социально-экономического развития региона и тесно увязываются с территориальными программами развития образования. Вышеизложенные подходы следует применять при разработке и других целевых программ с учетом их особенностей.

Например, при разработке программы «Посредничество в трудоустройстве незанятого населения» следует исходить из того, что она охватывает наибольшую часть клиентов службы занятости и имеет

целью минимизацию времени поиска гражданами подходящей работы, сокращение безработицы и периода заполнения вакансий на предприятиях и в организациях. Во всех программах необходимо особое внимание обращать на мероприятия по взаимодействию с работодателями по сбору и поддержке банка вакансий для информирования клиентов о возможностях трудоустройства; проведение ярмарок вакансий; специальные формы консультирования граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

При разработке программы «Общественные работы» следует исходить из того, что она организуется в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу. Право на участие в общественных работах имеют безработные граждане, а также граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы. В соответствии с Законом о занятости органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления с участием служб занятости в целях обеспечения временной занятости населения организуют проведение оплачиваемых общественных работ в организациях, находящихся в их собственности, и по договорам — в других организациях. Участие граждан в общественных работах разрешается только при их согласии, при этом учитываются состояние здоровья, возрастные и профессиональные особенности граждан. На граждан, занятых на общественных работах, распространяется законодательство РФ о труде и социальном страховании, в период участия безработных в общественных работах за ними сохраняется право на получение пособия по безработице, а оплата труда производится в соответствии с законодательством РФ. С лицами, участвующими в общественных работах, заключается срочный трудовой договор, который может быть расторгнут досрочно при устройстве на постоянную или временную работу. Финансирование общественных работ производится за счет средств предприятий и организаций, в которых проводятся эти работы.

При разработке содержания программы «Клуб ищущих работу» следует учитывать, что клубы создаются в целях оказания безработным помощи в усвоении навыков и умений поиска работы и предоставления им возможности практически реализовать полученные навыки и умения. Приоритетное право участия в программах имеют граждане, особо нуждающиеся в социальной защите (инвалиды, молодежь, женщины, имеющие малолетних детей). Технология разработки и содержание программ должны учитывать специфику безработицы в конкретной территории и помогать безработным:

- развивать активность и самостоятельность в поиске работы;

- формировать профессиональные предпочтения и уверенность в себе;
- решать личностные проблемы (обучение, самозанятость, предпринимательство), связанные с выбором сферы трудовой деятельности.

При разработке программы «Новый старт» следует исходить из того, что эта программа не является альтернативой программам «Клуб ищущих работу» и другим и предназначена для длительно безработных граждан, перенесших серьезную психологическую травму в результате безработицы и не способных самостоятельно вести активные поиски работы. Такие граждане не всегда могут самостоятельно выбрать подходящую им программу из числа рассмотренных выше. Практика работы служб занятости показывает, что длительно безработные часто испытывают ряд негативных ощущений:

- отсутствие уверенности в себе;
- беспомощность и депрессию;
- обеспокоенность за свое будущее и безнадежность;
- чувство собственной неполноценности.

Вследствие этих ощущений такая категория безработных в значительной степени теряет мотивацию к трудоустройству и без специальной помощи не сможет найти подходящую работу. Программы «Новый старт» предназначены для преодоления этих ощущений и других последствий длительной безработицы, помощи таким людям в возвращении к трудовой деятельности. Поэтому рекомендуется охватить этими программами всех граждан, которые являются безработными более шести месяцев и отказываются от предложений трудоустроиться или принять участие в программах обучения, общественных работ и др. Отечественный и зарубежный опыт показывает высокую эффективность рассмотренных программ в отношении последующего трудоустройства безработных.

Первоочередной задачей служб занятости, органов образования и учебных заведений как основных исполнителей программ занятости является оказание быстрой и эффективной помощи ищущим работу в их трудоустройстве, а работодателям — в удовлетворении спроса на рабочую силу.

Государственная служба занятости не единственный институт, оказывающий регулирующее воздействие на рынок труда и финансирующий программы содействия занятости. Служба занятости обеспечивает это регулирование совместно с социальными партнерами через непосредственный контакт с безработными, работодателями, финансирование и софинансирование соответствующих программ.

Особое внимание социальных партнеров должно уделяться проблемам занятости молодежи, на долю которой приходится около 35% численности безработных. Практика показывает, что в снижении уровня молодежной безработицы важное значение имеет партнерство региональных служб занятости с органами образования, комитетами по делам молодежи, предприятиями. Проводимый в рамках этого партнерства мониторинг и прогноз молодежного рынка труда должен предполагать:

- изучение профессиональных намерений и вакантных рабочих мест для молодежи;
- превентивную профориентацию и консультирование выпускников школ и учреждений профессионального образования в целях выработки активной позиции для поиска вариантов трудоустройства;
- направление в учебные заведения профессионального образования молодежи, не имеющей профессии;
- разработку новых форм повышения заинтересованности работодателей в приеме на работу молодых специалистов.

Региональные службы занятости являются государственным заказчиком и основным разработчиком региональных программ содействия занятости населения. Показательным примером является Программа содействия занятости населения Москвы на 2002—2005 годы, которая являлась неотъемлемой частью среднесрочной программы социально-экономического развития Москвы и других городских целевых программ.

Программа разработана Управлением государственной службы занятости населения по городу Москве при участии отраслевых департаментов, комитетов, управлений Правительства Москвы, Федерации профсоюзов, работодателей и других социальных партнеров в целях содействия эффективной занятости населения, обеспечения стабильности на рынке труда. Программа содержит следующие мероприятия по содействию в трудоустройстве, обеспечению социальных гарантий, материальной поддержке при безработице, развитию системы профессиональной ориентации и профессионального обучения, организации общественных работ, правовому и информационному обслуживанию рынка труда¹.

1. Раздел «Нормативно-правовое обеспечение государственной политики занятости» предусматривает:

- подготовку предложений к проекту нового Федерального закона о занятости населения в Российской Федерации;

¹ См.: Программа содействия занятости населения Москвы на 2002—2005 годы. М., 2002.

- внесение дополнений в Закон г. Москвы «О квотировании рабочих мест»;
- подготовку проекта Закона г. Москвы «О молодежи»;
- подготовку разделов Московского трехстороннего соглашения по вопросам труда и занятости.

2. Раздел «Координация деятельности департаментов, комитетов, управлений Правительства Москвы, московских объединений профсоюзов, объединений работодателей по содействию занятости населения» ориентирует на:

- формирование политики занятости на основе социального партнерства и совершенствование деятельности Координационного комитета содействия занятости населения;
- формирование и реализацию Московского раздела Генеральной схемы создания рабочих мест;
- разработку разделов городских целевых программ экономического и социального развития, предусматривающих меры по содействию занятости населения;
- организацию работы трудового арбитражного суда по разрешению коллективных трудовых споров;
- оказание практической и методической помощи организациям города при разработке и заключении договоров и соглашений.

3. Раздел «Обеспечение функционирования рынка труда и содействия трудоустройству» предусматривает:

- мониторинг рынка труда города, учет и изучение предложений рабочей силы, выявление текущей и перспективной потребности в ней;
- формирование и обновление городского банка данных вакансий должностей и свободных рабочих мест, взаимодействие с работодателями по расширению банка вакансий для граждан, особо нуждающихся в социальной защите;
- анализ состояния социально-трудовой сферы;
- использование эффективных форм и методов работы по трудоустройству населения.

4. Раздел «Специальные мероприятия по содействию занятости населения» предусматривает:

- организацию временного трудоустройства безработных граждан, в том числе молодежи, выпускников школ и учреждений профессионального образования, особо нуждающихся в социальной защите;
- создание рабочих мест для инвалидов и молодежи в возрасте до 18 лет;
- оказание содействия в самостоятельной занятости населения, включая выдачу финансовой помощи;

- социально-трудовую адаптацию инвалидов и молодежи;
- организацию общественных работ для безработных и ищущих работу граждан.

5. Раздел «Повышение качества рабочей силы» ориентирует на:

- профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации безработных граждан;
- участие в «Межведомственной программе подготовки кадров для рыночной экономики»;
- оказание работодателям услуг по подбору персонала;
- профессиональную ориентацию и психологическую поддержку незанятому населению.

6. Раздел «Социальная поддержка граждан при безработице» предусматривает:

- обеспечение выплаты пособий по безработице и стипендий гражданам, обучающимся по направлению службы занятости;
- обеспечение материальной помощи безработным гражданам.

7. Раздел «Информационное обеспечение программ» предусматривает:

- организацию специализированных консультационных пунктов для информирования населения и работодателей о положении на рынке труда;
- оказание предувольнительных консультационных услуг высвобождаемым гражданам и содействие им в трудоустройстве;
- выпуск различных тематических журналов и буклетов о положении на рынке труда, спросе и предложении рабочей силы.

8. Раздел «Обеспечение функционирования службы занятости» предусматривает:

- материально-техническое обеспечение деятельности службы занятости;
- совершенствование структуры службы занятости, методов управления, повышение профессионального уровня персонала;
- обеспечение функционирования программно-технических средств, каналов обмена информацией, локальных вычислительных сетей.

Реализация программы социальными партнерами позволила создать в Москве условия для стабилизации занятости, обеспечения сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, повышения ее конкурентоспособности на рынке труда, сдерживания роста массового высвобождения работников и регистрируемой безработицы, смягчить социально-экономическую ситуацию.

Практика работы региональных служб занятости позволяет определить основные факторы, влияющие на эффективность социального партнерства в сфере занятости и противодействия безработице.

1. Совершенствование законодательной и нормативной правовой базы, установление приоритета активной политики занятости по отношению к мерам пассивной политики.

2. Установление в качестве приоритетного направления активной политики повышение конкурентоспособности и профессиональной мобильности безработных на рынке труда на основе расширения программ и услуг по профориентации, профессиональному обучению, развитию предпринимательства и др.

3. Организация опережающего обучения высвобождаемых работников за счет средств предприятий и организаций.

4. Совершенствование федерального и территориальных банков данных о потребности в рабочей силе и спросе на нее, что значительно сокращает период поиска работы и заполнения вакантных рабочих мест.

5. Развитие социального партнерства по всем направлениям содействия занятости населения, повышения качества рабочей силы.

6. Консолидация усилий и средств региональных органов власти, социальных партнеров для эффективного использования выделяемых региону бюджетных средств и средств, предусмотренных комплексными программами развития регионов на решение проблем занятости и противодействия безработице.

9.3. Партнерство служб занятости с зарубежными странами и организациями

Сразу же после создания Государственного комитета РФ по занятости в 1991 г. начался процесс установления партнерских отношений с зарубежными странами и организациями. Прежде всего изучался опыт взаимодействия социальных партнеров в сфере социально-трудовых отношений в Германии, Франции, Великобритании, Швеции, Голландии, Чехии, Финляндии, США, Канаде. Многие работники региональных служб занятости прошли стажировку в центрах занятости и учебных центрах этих стран.

В 1990-х гг. наибольший интерес для нашей страны представлял опыт Швеции, Голландии и Германии, где на протяжении многих лет государство совместно с социальными партнерами осуществляло мероприятия по активной политике занятости, поддерживало минимальный уровень безработицы, особое внимание уделяло социальной поддержке безработных граждан.

Государственная служба занятости РФ изначально создавалась как универсальный поставщик государственных услуг соискателям рабо-

чих мест и сразу же столкнулась с отбором тех, кто больше всего нуждается в помощи. Был использован опыт профилирования безработных США, Канады, Австралии и др. В настоящее время в регионах России надежные методы профилирования безработных позволяют при равных возможностях оказывать приоритетно помощь прежде всего социально уязвимым слоям населения.

Большое влияние на создание системы автоматизации региональных служб занятости оказало партнерство со службой занятости Германии. В ФРГ дополнительно к традиционному способу посредничества в подыскивании места работы выступает компьютерная система СИС, представляющая собой электронную доску объявлений, доступ к которой открывается путем нажатия кнопки, вызова требуемой информации на экран и выдачи ее на печать. Таким образом, СИС представляет собой электронную биржу вакансий, которая открыла новые возможности для соискателей рабочих мест и работодателей. Федеральное ведомство по вопросам труда Германии оказало большую помощь в создании системы автоматизации региональных служб занятости в плане не только концептуальных решений, но и материального оснащения оборудованием и программными средствами.

Ценным является опыт ФРГ по организации дуальной системы профессионального обучения молодежи и безработных граждан. Сущность опыта заключается в том, что большая часть молодежи после завершения обязательного школьного обучения получает профессиональное образование по дуальной системе, т.е. при поступлении на работу молодой человек одновременно посещает и профессиональное училище. Согласно принципам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) такой подход требует усиления партнерства предприятий с органами образования и службами занятости и способствует тому, что безработица в ФРГ затрагивает значительно меньше молодежи, чем в большинстве других стран.

Исключительно плодотворным было сотрудничество между Федеральной службой занятости и позже присоединившимся к проекту Министерством труда и социального развития России и «Аму Группен» Швеции в рамках реализации совместного проекта «Программа технической помощи». Целью этого проекта было создание эффективных условий для обучения безработных в Российской Федерации и их трудоустройство. Средства, которые использовались в этом проекте, включали в себя умение применять методы современного менеджмента, включая маркетинг в учебных центрах, а также создание учебников по этой тематике для распространения в субъектах РФ. Кроме того, были также подготовлены два пилотных курса с использованием совре-

менной методологии, педагогики и учебных планов. В рамках проекта предусматривались создание модельного учебного центра, подготовка преподавателей, разработка методики оценки качества профессионального обучения безработных. Обеим сторонам благодаря плодотворному сотрудничеству, проведенным семинарам, практическим занятиям удалось выполнить поставленные проектом цели, разработать ряд учебно-методических пособий, в том числе «Дистанционные технологии профессионального обучения безработных», «Модульный подход к профессиональному обучению безработных», «Словарь-гlossарий на русском, английском и шведском языках».

На основе опыта Германии, Франции, Швеции для профессионального обучения безработных граждан разработаны и используются в учебном процессе около 80 интерактивных обучающих мультимедийных компьютерных программ, технологии дистанционного и модульного обучения, внедрены образовательные программы с интенсивными формами обучения, технологии обучения предпринимательству и самостоятельной занятости.

Опыт зарубежных стран с развитой рыночной экономикой показывает, что для эффективного партнерства целесообразно создавать специальные структуры (межведомственный, общественный совет и др.), инициированные социальными партнерами, а не государством. Положительный опыт в этом плане накоплен в ряде регионов России. Например, в Самарской области создан и успешно работает координационный Межведомственный совет, рассматривающий вопросы мониторинга рынка труда, определения потребностей экономики области в рабочей силе, формирования объемов и структуры подготовки кадров в учреждениях профессионального образования области.

Ценный опыт реализации активной политики занятости на принципах социального партнерства накопила Франция. В этой стране Министерством труда создана Национальная ассоциация профессиональной квалификации взрослых (АФПА), финансируемая главным образом самим Министерством, но имеющая право продажи предприятиям профессиональных образовательных услуг. После принятия во Франции закона о непрерывном обучении взрослых работников появился настоящий «рынок обучения». Созданы фонды, собирающие финансовые средства предприятий на организацию различных направлений профессионального обучения. На национальном уровне политику непрерывного обучения взрослых работников определяет Совет, состоящий из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов. Аналогичные советы существуют на уровне муниципалитетов. Спрос на обучение может быть как индивидуальным, так и

коллективным. Образовательные услуги предлагают государственные центры повышения квалификации (для госслужащих), средние школы, вузы; различные ассоциации; частные предприятия.

Важным этапом развития социального партнерства с зарубежными странами было создание в России в конце 90-х гг. прошлого столетия в рамках долгосрочного проекта «Tasic» Национальной обсерватории. Национальная обсерватория была создана Европейским фондом образования в целях оказания помощи странам-партнерам в развитии системы профессионального образования и совершенствовании координации технической помощи странам-партнерам.

Государственная служба занятости, Министерство образования и науки РФ совместно с Европейским фондом образования реализовали несколько проектов Программы «Tasic», которые предусматривали развитие социального партнерства в сферах образования, труда и занятости. Опыт реализации этих программ показывает, что многие зарубежные страны расширяют функции по содействию занятости безработных и оказанию услуг активной политики занятости.

Двенадцать регионов РФ участвовали в реализации «Программы переподготовки кадров в условиях широкомасштабного сокращения Вооруженных Сил и конверсии военного производства в Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства РФ. Программа финансировалась со стороны Комиссии ЕЭС. В соответствии с Программой в 15 учебных центрах было переподготовлено около 25 тыс. уволенных военнослужащих.

В странах Западной Европы широкое применение имеет метод профилирования безработных. Этот метод предусматривает процедуры выявления проблемных категорий с высоким риском длительной безработицы на ранней стадии, вовлечение их в специальные программы, которые подобраны с учетом индивидуальных особенностей безработного и призваны сфокусировать усилия безработных и специалистов службы занятости на повышение конкурентоспособности безработных на рынке труда.

Разработка методики профилирования осуществлялась в рамках специального международного проекта «Содействие структурной перестройке системы социальной защиты» на средства, взятые в кредит у Всемирного Банка, и направлена на создание более гибкого рынка труда. С учетом зарубежного опыта в Закон «О занятости населения в Российской Федерации» внесено дополнение об организации и проведении специальных мероприятий по профилированию безработных граждан.

Профилирование предусматривает тестирование гражданина, обратившегося в службу занятости. В результате тестирования определяется

рейтинг безработного в виде величины времени поиска работы. Далее по специальной методике производится подбор конкретных специальных программ для отобранной категории безработных. Каждая служба занятости с учетом финансовых возможностей и численности безработных имеет свой набор активных программ помощи безработным. Однако при недостаточном финансовом обеспечении программ занятости полное введение в действие методики профилирования безработных в регионах России не всегда представляется возможным.

По опыту зарубежных стран во многих территориях реализуется программа «Молодежная практика», предусматривающая заключение договоров с предприятиями о временном трудоустройстве молодежи (сроком не более шести месяцев) и получение профессиональных и трудовых навыков непосредственно на рабочем месте. По окончании практики молодые люди трудоустраиваются на этих предприятиях либо на других. Однако из-за финансовых затруднений программа не имеет широкого распространения.

В механизме трудоустройства молодых специалистов за рубежом практикуется заключение соглашений промышленных компаний с вузами о совместном участии в программах обучения, предусматривающих работу студентов по избранной специальности на производстве, и по мере повышения профессионального мастерства студенты поэтапно перемещаются на более высокие должности дипломированных специалистов. Эффективность такого механизма подтверждается практикой работы агентств занятости США, где создаются тесно связанная между собой сеть учреждений учета и содействия в трудоустройстве высококвалифицированных специалистов, а данные о спросе и предложении обрабатываются автоматизированной информационной системой.

Многие из вышеперечисленных подходов стали применяться и в нашей стране, что при посредничестве служб занятости позволяет эффективно решать вопросы трудоустройства выпускников. Однако в целом в субъектах РФ зарубежный и отечественный опыт реализации активной политики занятости недостаточно используется из-за финансовых затруднений в расширении объемов профессионального образования молодежи и профессионального обучения безработных граждан; в усилении государственного регулирования рынка труда; в развитии предпринимательства и самостоятельной занятости безработных.

В регионах Российской Федерации складываются следующие основные направления взаимодействия социальных партнеров при организующей роли органов власти субъектов Федерации и региональных служб занятости по реализации активной политики занятости.

1. Региональные органы исполнительной власти, координационные комитеты содействия занятости и службы занятости: вырабатывают региональную политику занятости, устанавливают должностные правовые нормы; создают благоприятные условия занятости населения, оказания государственных социальных услуг, развития профессионального образования, предпринимательства; поддерживают региональные программы занятости, регулируют спрос и предложение рабочей силы; внедряют в практику передовой отечественный и зарубежный опыт.

2. Работодатели (объединения работодателей) реализуют законодательно установленные нормы и стандарты труда и занятости, коллективные договоры; обеспечивают профессиональное обучение персонала и высвобождаемых работников, предоставляют им компенсации при сокращении и увольнении; оказывают правовую и консультативную помощь в вопросах труда и занятости.

3. Профессиональные союзы предоставляют правовую и консультативную помощь в вопросах труда и занятости, представляют интересы членов профсоюзов в разрешении трудовых споров и конфликтов в отношениях с работодателями и официальными организациями.

4. Образовательные учреждения обеспечивают высокое качество и конкурентоспособность выпускников, осуществляют профессиональное обучение высвобождаемых работников и безработных граждан по направлению службы занятости, проводят мероприятия по профессиональной ориентации молодежи, содействуют адаптации на предприятиях молодых специалистов.

5. Средства массовой информации обеспечивают информацию населения по проблемам занятости и безработицы, осуществляют информационную поддержку программ занятости и создания рабочих мест, осуществляют общественный контроль действий социальных партнеров.

Дальнейшее развитие социального партнерства обуславливает необходимость решения следующих проблем:

- развитие организационно-правовой основы социального партнерства, механизма совершенствования взаимодействия субъектов трудовых отношений;
- создание системы прогнозирования спроса и предложений рабочей силы;
- разработка и реализация региональных программ содействия трудоустройству и адаптации к рыночным условиям выпускников учреждений профессионального образования;
- широкое вовлечение работодателей в работу трехсторонних комиссий и других общественных организаций, занимающихся пробле-

мами занятости, рынка труда, безработицы, подготовки и переподготовки кадров;

- научно-методическое обеспечение социального партнерства;
- создание в регионах межведомственной системы профориентации молодежи, психологической поддержки безработных граждан и незанятого населения.

Задания для самостоятельной работы

1. Раскройте основные направления государственной политики занятости и противодействия безработице.
2. Охарактеризуйте особенности взаимодействия социальных партнеров в реализации политики занятости.
3. Объясните роль социальных партнеров в разработке и реализации региональных программ содействия занятости населения.
4. Охарактеризуйте основные факторы, влияющие на эффективность социального партнерства в сфере занятости и противодействия безработице.
5. Определите основные направления партнерства с зарубежными странами в сфере занятости и противодействия безработице.

Глава 10

Социальное партнерство в сфере профессионального образования и обучения кадров

10.1. Предпосылки и задачи развития социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения

Важнейшим условием повышения качества подготовки рабочих и специалистов является анализ предпосылок и факторов, влияющих на эффективность взаимодействия учреждений профессионального образования с субъектами рынка труда (далее — с рынком труда), и определение чувствительности системы профессионального образования к этим факторам. Это позволит своевременно вмешиваться в динамику взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда, изменяя тенденции ее развития в позитивном направлении.

В настоящее время перед профессиональным образованием и обучением кадров встал целый ряд принципиально важных задач, обусловленных необходимостью адаптации учреждений и самих кадров к рыночным условиям, проведения модернизации и перепрофилирования производств, диверсификации занятости, повышением требований к качеству рабочей силы. Однако ситуация с подготовкой кадров в системе профессионального образования и внутрифирменного обучения остается крайне напряженной.

В промышленно развитых странах около 70% ВВП создается за счет интеллектуальных ресурсов. В России сложился дефицит квалифицированных рабочих, даже на высокотехнологических предприятиях доля рабочих высокой квалификации составляет лишь 10—15% их общей численности. Наблюдается перепроизводство не востребованных экономикой специалистов с высшим профессиональным образованием при одновременном сокращении объемов подготовки квалифицированных рабочих для базовых отраслей индустрии.

В 2006 г. в Санкт-Петербурге потребность в квалифицированных рабочих составляла 48 тыс. человек, а учреждения профессионального образования удовлетворяли эту потребность лишь наполовину. Такое же положение наблюдается в Москве, Свердловской, Челябинской, Нижегородской областях и многих других регионах.

В целом по Российской Федерации на каждые 10 тыс. населения сложилось следующее соотношение контингента учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования: 98 : 160 : 400, т.е. на 98 учащихся ПУ приходится 400 студентов. Такое соотношение напоминает перевернутую пирамиду (так как потребности предприятий и регионов совершенно противоположны) и отражает инерционность взаимодействия рынка труда и системы подготовки и переподготовки кадров. Это одна из причин территориального, квалификационного и профессионального дисбаланса на рынке труда.

Заинтересованность всех субъектов рынка труда в более эффективной организации подготовки и переподготовки кадров не означает, что этот процесс имеет самоорганизующий характер. Причиной является не только инерционность мышления многих руководителей учебных заведений и организаций, но и недостаточный уровень партнерства между основными субъектами рынка труда.

Административное и общественное регулирование рынка труда должно устранять имеющиеся деформации, обеспечивать оптимальные пропорции развития всех уровней профессионального образования в соответствии с потребностями региональных рынков труда.

В материалах второго международного Конгресса ЮНЕСКО по профессиональному образованию (1999) подчеркнута необходимость «сформировать новые партнерские отношения между образованием и миром труда, обеспечивающие *синергию* всех секторов образования, промышленности и экономики, направленные на развитие общих компетенций, этики труда, технических и предпринимательских умений и формирующие человеческие ценности и нормы, необходимые человеку, чтобы стать ответственным гражданином общества». Эти рекомендации не полностью реализуются учреждениями профессионального образования, многие из которых слабо взаимодействуют с рынком труда, готовят кадры без учета потребностей работодателей.

Теоретической основой для анализа проблемы является теория управления социальными (образовательными) организациями. Предметом теории организации являются организационные отношения между различными субъектами и социальными партнерами. Теория основана на объективных законах управления социальными организациями: синергии, самосохранения и упорядоченности, развития композиции.

Применительно к рассматриваемой проблеме закон синергии выражается в приросте энергии учреждения профессионального образования на основе координации деятельности социальных партнеров. При этом синергетический эффект может достигаться только в открытых системах, позволяющих концентрировать ресурсы социальных партнеров на приоритетных направлениях развития.

На схеме 6 показано учреждение высшего профессионального образования как открытая социально-экономическая система.

Схема 6

**Учреждение высшего профессионального образования
как открытая социально-экономическая система**



Эта система взаимодействует как с микросредой, так и с макросредой. К микросреде относятся социальные партнеры (работодатели, служба занятости, профсоюзы и др.), конкуренты (другие учреждения профессионального образования), региональный рынок труда. Макросреда включает правовые факторы (федеральные законы и нормативные акты), государственную политику в сфере образования, занятости, культуры, экономику, государственные профессиональные и образовательные стандарты, методическую систему и технологии обучения. Важной предпосылкой успешного функционирования вуза является достижение разумного баланса взаимодействия вуза с микро- и макросредой.

Для повышения качества подготовки рабочей силы, соответствующей потребностям рыночной экономики, необходимо оптимизировать взаимодействие учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования с рынком труда, наряду с рыночной

самонастройкой использовать механизмы административного регулирования рынка труда и социального партнерства.

Процесс взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда призван способствовать сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, обеспечивать высокое качество и оптимальные пропорции развития учреждений профессионального образования, рационализировать объемы и профили подготовки кадров с учетом потребностей личности и экономики регионов.

Учреждения профессионального образования взаимодействуют с рынком труда опосредованно через образовательные услуги, которые оказываются учреждениями профессионального образования и обуславливаются потребностями отдельных категорий населения, рынка труда и общества в целом.

Обеспечение сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, повышение ее качества являются важнейшими задачами государства, и одним из основных механизмов решения этой проблемы является взаимодействие системы профессионального образования с рынком труда. Взаимодействие таких систем осуществляется на основе теории самоорганизации, которая развивается под разными названиями: «теория синергетики», «теория универсального эволюционизма», «теория организации».

Теория синергетики позволяет познавать явления с позиции самоорганизации, открытости систем, роли случайности и хаоса, природы катастрофических явлений в системах, путей альтернативного развития систем и т.д. Рынок труда и система профессионального образования как социально-экономические системы являются открытыми системами, они взаимосвязаны между собой и с внешней средой. В открытых системах случайные отклонения («флуктуации» по терминологии И. Пригожина) пытаются вывести систему из равновесия. Между элементами открытой системы могут быть положительные, отрицательные и гомеостатические взаимосвязи.

В зависимости от конкретных условий могут проявляться различные взаимосвязи. Положительные взаимосвязи усиливают внешние и внутренние отклонения (возмущения), отрицательные — гасят, а гомеостатические — поддерживают равновесие систем. В результате действий положительных взаимосвязей флуктуации могут вызвать разрушение существующей структуры и переход ее в новое состояние, иногда и на более высокий уровень упорядоченности, в этом случае структура называется диссипативной, и возникает явление *самоорганизации*. Главным понятием диссипативных структур является точка *бифуркации*, за которой для системы открывается несколько путей развития.

Согласно теории синергетики началом процесса самоорганизации систем служат их случайные отклонения от равновесия. Эти отклонения могут постепенно усиливаться и, в конечном счете, привести к изменению прежнего состояния системы и достижению порога равновесия, т.е. к *точке бифуркации*. Небольшие изменения могут послужить началом развития в совершенно новом направлении, которое резко изменяет поведение всей системы в целом¹. Появляющиеся в результате бифуркации явления характеризуются нарушением симметрии. В свою очередь, нарушение симметрии является проявлением внутренней дифференциации между различными частями системы или между системой и ее окружением.

Идеи о нестабильности флуктуаций начинают распространяться и в социальные системы. Синергетика как междисциплинарная наука объясняет закономерности самоорганизации нелинейных динамических систем, к которым относится и система профессионального образования.

Приспособляемость и пластичность поведения — основные свойства нелинейных динамических систем, способных совершать переходы вдали от равновесия, — относятся к числу наиболее заметных особенностей человеческих сообществ. Поэтому без фактора изменчивости (неопределенности, неизбежных мутаций и др.) нельзя объяснить особенности механизмов самоорганизации. Именно фактор изменчивости делает практически непредсказуемым результат любых бифуркаций, когда память системы исчезает и ее будущее характеризуется неопределенностью.

Синергетика как новое направление междисциплинарных исследований рассматривает нестабильность как естественное состояние открытых систем. Саморегулирование в таких социально-экономических системах, каковыми в данном случае являются рынок труда и система профессионального образования, предполагает наличие определенного взаимодействия между ними и окружающей средой. Достижение сбалансированности между спросом и предложением рабочей силы может происходить постепенно в результате согласования интересов взаимодействующих систем.

В силу своей открытости учреждения профессионального образования получают способность анализировать ситуацию на рынке труда, прогнозировать и учитывать перемены в сфере занятости и в экономике, гибко реагировать на эти перемены, повышать потенциал

¹ См.: Пригожин, И., Стенгерс, И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой. М., 2001. С. 21.

саморазвития. Благодаря создаваемой рынком труда конкуренции между различными учреждениями профессионального образования постепенно происходит их самоорганизация, появляются стимулы повышения эффективности работы, вырабатываются механизмы приведения структуры и объемов подготовки кадров в соответствие с потребностями экономики.

Такая закономерность была установлена еще в известной теории Фишера о повышении устойчивости природы и любой биологической популяции по мере возрастания их генетического разнообразия. Социально открытый характер учреждений профессионального образования, ориентированных на подготовку кадров по заказам работодателей и прогнозных характеристик рынка труда, становится важнейшим условием их саморазвития, социально-экономической и педагогической эффективности.

Однако, как показывает практика, в социальных системах, где действуют факторы разума и воли, субъективного и сознательного выбора (например, выбор человеком профессии), самоорганизация имеет исключительно сложный характер. В отличие от неодушевленных предметов и даже в отличие от животных сообществ человек всегда имеет свои намерения, собственное желание, а порой и профессиональное самоопределение. В этом состоит специфика социальных систем, в которых помимо определенной внутренней структуры необходимо учитывать внешнее окружение, с которым эта система обменивается информацией и энергией. Эволюция таких систем определяется поведением людей во взаимодействии с условиями окружающей среды, например с рынком труда. Здесь может проявляться эффект наращивания проблемы, когда изменения, происходящие в системе, не устраняются, а усиливаются, накапливаются и приводят к достижению порога равновесия, т.е. точки бифуркации. Вблизи точек бифуркации возникают отклонения, которые могут служить началом изменения поведения взаимодействующих систем, например системы профессионального образования и рынка труда.

С позиции теории энтропии это можно оценить как возрастание негативных процессов и неопределенности. Ярким подтверждением этого является тот факт, что в ряде территорий РФ значительно сократились объемы подготовки рабочих и необоснованно увеличились объемы подготовки кадров по «модным специальностям», т.е. юристов, экономистов, менеджеров (в 10—15 раз), в которых рынок уже удовлетворил свои потребности. Таким образом, структура подготовки кадров относительно потребности экономики напоминает перевернутую пирамиду: на рынке труда большинства регионов более 80% вакансий

предназначены для рабочих, а удельный вес выпускников, осваивающих такие профессии, составляет лишь 30% общего количества выпускников учреждений профессионального образования.

В последние годы в системе высшего профессионального образования произошло существенное увеличение подготовки специалистов по гуманитарным и экономическим профилям и сокращение выпуска по инженерно-техническим специальностям, определяющим научно-технический потенциал страны. Такая ситуация позволяет предположить, что система профессионального образования находится вблизи точки бифуркации и имеет высокую чувствительность к внешним и внутренним возмущениям.

Чтобы система профессионального образования эволюционировала в нужном направлении, необходимо в точке бифуркации инициировать соответствующее воздействие для того, чтобы усилить ее взаимодействие с рынком труда и социальными партнерами, привести объемы и структуру подготовки кадров в соответствие с потребностями рынка труда и работодателей.

На решение этих задач нацелена реформа образования и реализация национального проекта в области образования. Реформа образования и модернизация образовательного процесса в системе профессионального образования должны осуществляться как непосредственно в учреждениях профессионального образования, так и их социуме, что обуславливает необходимость создания не только внутренней позитивной образовательной среды, но и взаимодействия с внешней средой. Позитивная образовательная среда будет способна к самоорганизации при ориентации на государственную политику занятости и образования, потребности рынка труда и согласованную деятельность социальных партнеров.

Воспроизводство рабочей силы должно проводиться на основе принципов стратегического планирования. Стратегическое планирование создает возможность предусмотреть долгосрочные тенденции развития экономики и рынка труда, а также развития человеческих ресурсов и на этой основе установить приоритеты, цели и задачи различных уровней профессионального образования. Планирование обучения на основе конъюнктуры и сигналов рынка труда определяется спросом. При этом учреждения профессионального образования решают, на какой спрос они будут ориентировать образовательные учреждения (со стороны молодежи, работников или работодателей).

Различают два вида сигналов, поступающих с рынка труда. К первому относятся сигналы, поступающие от предприятий и соискателей рабочих мест: наличие вакантных рабочих мест, количество безработных, уровень заработной платы, национальные и территориальные

тенденции в отраслях экономики и социальной сфере. Ко второму — сигналы, инициируемые самими образовательными учреждениями; спрос абитуриентов на определенные профессии, стоимость обучения, тенденции в трудоустройстве выпускников.

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствуют, что все эти сигналы должны быть структурированы и проанализированы на основе принципов *стратегического планирования и образовательного маркетинга*.

Спрос на профессиональное образование обычно возникает через рыночный спрос со стороны потребности предприятий в притоке новых работников, переобучения и повышения квалификации персонала и дополнительный спрос со стороны частных лиц, который лишь опосредованно связан с реальными запросами рынка труда. Поэтому в ряде случаев рынок образовательных услуг формируется под воздействием субъективных потребностей населения, являющихся одновременно важнейшим фактором потенциального спроса на рынке образования и потенциального предложения на рынке труда. Однако выбор человеком профессии зачастую определяется стихийными и ложными представлениями о престижности определенных профессий и специальностей. Такой выбор не всегда соответствует интересам личности и работодателей, однако существенно определяет структуру образовательных услуг и впоследствии создает проблемы с трудоустройством и эффективной занятостью молодежи.

Индивидуальный спрос на обучение профессии может служить ориентиром при планировании и распределении ресурсов в тех регионах, которые не испытывают недостатка в финансовых средствах. Такой подход оправдан для недорогих краткосрочных курсов или для программ, дающих первоначальные трудовые навыки. При планировании, базирующемся только на запросах обучаемых, возникают проблемы с трудоустройством выпускников и нерациональным расходованием государственных ресурсов. В результате этих и других факторов наблюдается значительный дисбаланс между спросом и предложением рабочей силы: на каждую вакансию претендуют несколько десятков соискателей рабочих мест. Такое положение имеет место в ряде субъектов РФ, где рынок труда и рынок образовательных услуг взаимодействуют слабо. Достижение сбалансированности затруднено тем, что на спрос и предложение влияют различные силы. С точки зрения предложения главным фактором является профессиональное обучение; с позиций спроса — тенденции экономического и технологического развития. Так как на векторы спроса и предложения одни и те же экономические и политические процессы влияют по-

разному, самопроизвольное совпадение их по величине и направлению оказывается чисто случайным. Специалисты утверждают, что такая ситуация носит долговременный характер и система профессионального образования в ближайшее время не сможет самостоятельно вернуться в прежнее состояние, когда она функционировала в условиях плановой экономики.

В условиях слабости механизма рыночной самонастройки существенную роль в сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, оптимального развития всех уровней профессионального образования должно играть государство, прерогативой которого является проведение политики в сфере образования и занятости как первой социальной гарантии для населения.

Рынок труда и система профессионального образования являются формой адаптации социальных систем и, следовательно, должны быть объектом административного и общественного регулирования. Регулирование процессов воспроизводства, в том числе распределения и использования рабочей силы, компенсирует слабую способность рынка труда и системы профессионального образования к самоорганизации. В этом случае слабая функция социума дополняется сильной функцией взаимодействия систем на принципах социального партнерства. В этом плане усилия государственных органов управления и учебных заведений должны быть направлены не только на определение приоритетов развития системы образования, но и на создание инструментов и механизмов построения саморегулирующейся и саморазвивающейся системы профессионального образования.

Всякая система, в том числе и система профессионального образования и переподготовки кадров, будет эффективной, если состав ее существенно значимых элементов является функционально полным. При этом экономическая функция такой системы должна дополняться социальной функцией поддержки молодежи и слабо защищенных слоев населения. По мнению ученых, социальный эффект образования, часто превышает его непосредственную экономическую выгоду¹. Сегодня необходимо ускорить создание государственно-общественной системы управления образованием.

Государственная политика в сфере образования проводится на основе разграничения полномочий, солидарной ответственности и социального партнерства министерств, ведомств, работодателей, органов образования, служб занятости, учреждений профессионального

¹ См.: Вульфсон, Б. Л. Мировое образовательное пространство на рубеже XX и XXI вв. // Педагогика. 2002. № 10. С. 4.

тенденции в отраслях экономики и социальной сфере. Ко второму — сигналы, инициируемые самими образовательными учреждениями: спрос абитуриентов на определенные профессии, стоимость обучения, тенденции в трудоустройстве выпускников.

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствуют, что все эти сигналы должны быть структурированы и проанализированы на основе принципов *стратегического планирования и образовательного маркетинга*.

Спрос на профессиональное образование обычно возникает через рыночный спрос со стороны потребности предприятий в притоке новых работников, переобучения и повышения квалификации персонала и дополнительный спрос со стороны частных лиц, который лишь опосредованно связан с реальными запросами рынка труда. Поэтому в ряде случаев рынок образовательных услуг формируется под воздействием субъективных потребностей населения, являющихся одновременно важнейшим фактором потенциального спроса на рынке образования и потенциального предложения на рынке труда. Однако выбор человеком профессии зачастую определяется стихийными и ложными представлениями о престижности определенных профессий и специальностей. Такой выбор не всегда соответствует интересам личности и работодателей, однако существенно определяет структуру образовательных услуг и впоследствии создает проблемы с трудоустройством и эффективной занятостью молодежи.

Индивидуальный спрос на обучение профессии может служить ориентиром при планировании и распределении ресурсов в тех регионах, которые не испытывают недостатка в финансовых средствах. Такой подход оправдан для недорогих краткосрочных курсов или для программ, дающих первоначальные трудовые навыки. При планировании, базирующемся только на запросах обучаемых, возникают проблемы с трудоустройством выпускников и нерациональным расходованием государственных ресурсов. В результате этих и других факторов наблюдается значительный дисбаланс между спросом и предложением рабочей силы: на каждую вакансию претендуют несколько десятков соискателей рабочих мест. Такое положение имеет место в ряде субъектов РФ, где рынок труда и рынок образовательных услуг взаимодействуют слабо. Достижение сбалансированности затруднено тем, что на спрос и предложение влияют различные силы. С точки зрения предложения главным фактором является профессиональное обучение; с позиций спроса — тенденции экономического и технологического развития. Так как на векторы спроса и предложения одни и те же экономические и политические процессы влияют по-

разному, самопроизвольное совпадение их по величине и направлению оказывается чисто случайным. Специалисты утверждают, что такая ситуация носит долговременный характер и система профессионального образования в ближайшее время не сможет самостоятельно вернуться в прежнее состояние, когда она функционировала в условиях плановой экономики.

В условиях слабости механизма рыночной самонастройки существенную роль в сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, оптимального развития всех уровней профессионального образования должно играть государство, прерогативой которого является проведение политики в сфере образования и занятости как первойшей социальной гарантии для населения.

Рынок труда и система профессионального образования являются формой адаптации социальных систем и, следовательно, должны быть объектом административного и общественного регулирования. Регулирование процессов воспроизводства, в том числе распределения и использования рабочей силы, компенсирует слабую способность рынка труда и системы профессионального образования к самоорганизации. В этом случае слабая функция социума дополняется сильной функцией взаимодействия систем на принципах социального партнерства. В этом плане усилия государственных органов управления и учебных заведений должны быть направлены не только на определение приоритетов развития системы образования, но и на создание инструментов и механизмов построения саморегулирующейся и саморазвивающейся системы профессионального образования.

Всякая система, в том числе и система профессионального образования и переподготовки кадров, будет эффективной, если состав ее существенно значимых элементов является функционально полным. При этом экономическая функция такой системы должна дополняться социальной функцией поддержки молодежи и слабо защищенных слоев населения. По мнению ученых, социальный эффект образования, часто превышает его непосредственную экономическую выгоду¹. Сегодня необходимо ускорить создание государственно-общественной системы управления образованием.

Государственная политика в сфере образования проводится на основе разграничения полномочий, солидарной ответственности и социального партнерства министерств, ведомств, работодателей, органов образования, служб занятости, учреждений профессионального

¹ См.: Вульфсон, Б. Л. Мировое образовательное пространство на рубеже XX и XXI вв. // Педагогика. 2002. № 10. С. 4.

образования и других субъектов рынка труда. Основу государственной политики регулирования занятости и рынка труда, способствующей сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, составляют:

- развитие систем профессионального образования, переподготовки, повышения квалификации кадров, внутрифирменного обучения, непрерывного профессионального образования, которые, с одной стороны, позволяют повысить степень адаптации молодежи и взрослого населения к изменяющимся условиям спроса на рабочую силу, а с другой — дают возможность работодателям удовлетворять потребности в квалифицированной рабочей силе;

- реализация целевых программ, через которые государство воздействует как на объемы и структуру предложения рабочей силы, так и на спрос — непосредственно путем создания рабочих мест в общественном секторе либо косвенно, стимулируя предпринимательство, создающее рабочие места;

- расширение сегмента организованного рынка труда путем повышения эффективности деятельности государственной службы занятости, особенно в вопросах реализации активных программ занятости (трудоустройство выпускников, профессиональное обучение безработных, профориентация, содействие предпринимательской деятельности, улучшение информационного обеспечения населения и др.).

Анализ работы региональных служб занятости показывает, что в общем объеме зарегистрированных безработных доля молодежи составляет около 35%, а в объеме предложения рабочей силы доля выпускников учебных заведений ежегодно составляет 15—20%. Кроме того, в силу известных обстоятельств, молодые специалисты по сравнению с опытными работниками имеют низкую стартовую конкурентоспособность.

По данным исследования специалистов Департамента стратегии занятости МОТ «Мировые тенденции занятости молодежи в 2004 г.», на долю молодых людей, составляющих 25% трудоспособного населения, приходится 47% из 186 млн безработных во всем мире. Борьба с молодежной безработицей, порождающей социальную незащищенность, могла бы внести значительный вклад в развитие мировой экономики. По расчетам специалистов МОТ, если бы удалось сократить уровень безработицы среди молодежи вдвое, это обеспечило бы прирост мирового ВВП на 2,2 трлн долл. США, что составляет 3,6% мирового ВВП в 2005 г. Более того, как утверждают специалисты, те, кто успешно начинает трудовую жизнь, имеют меньший риск длительной безработицы в будущем.

Генеральный директор МОТ Хуан Сомавия заявил с трибуны ООН: «Мы во многом впустую растрачиваем энергию и талант молодого поколения, наиболее образованного за всю историю человечества. Расширение возможностей молодых людей в поиске достойной занятости жизненно важно для достижения целей тысячелетия, сформированных ООН»¹.

Диспропорция между структурой и объемами подготовки специалистов и профессионально-квалификационной структурой спроса на рабочую силу является одним из существенных факторов, создающих количественные и качественные параметры дисбаланса. В сложившейся практике эта проблема частично решается путем согласования со службами занятости структуры и объемов подготовки и переподготовки кадров в учреждениях начального профессионального образования. Однако пока отсутствует научно обоснованная методика формирования кадрового потенциала регионов по всем уровням профессионального образования, позволяющая осуществлять воспроизводство рабочих и специалистов в соответствии с потребностями экономики и прогнозными характеристиками рынка труда. Учебные заведения, оказывая образовательные услуги, должны учитывать требования работодателей, положение в сфере занятости и на региональных рынках труда. В то же время решать проблему взаимодействия профессионального образования и рынка труда невозможно без учета интересов непосредственных потребителей образовательных услуг, которые имеют свои цели, задачи, мотивацию в выборе профессии и сферы деятельности.

Практика показывает, что взаимодействие учреждений профессионального образования с рынком труда является эффективным, если налажено сотрудничество региональных органов образования, учебных заведений, служб занятости, работодателей и других социальных партнеров. Взаимодействие служб занятости с органами образования и образовательными учреждениями, работодателями осуществляется в двух аспектах:

- текущая работа по трудоустройству незанятого населения и выпускников, оказавшихся невостребованными на рынке труда и получивших статус безработных;
- превентивная работа, направленная на приведение структуры подготовки кадров в соответствие с потребностями экономики регионов, а также работа с выпускниками школ и учреждений профессио-

¹ Мировые тенденции занятости среди молодежи в 2004 г.: доклад МОТ, 11 августа 2004 г.

нального образования по повышению потенциала их трудоустройства и устранения риска безработицы.

Работники служб занятости и учреждений профессионального образования, выполняя эту задачу, призваны регулировать взаимоотношения и согласовывать порой противоречивые интересы субъектов рынка труда. Проблема осложняется целым рядом факторов: с одной стороны, нестабильностью ситуации в экономике, отсутствием четких ориентиров в потребности рабочей силы, ущемлением прав молодых специалистов при приеме на работу; с другой — снижением у многих безработных, особенно из числа молодежи, интереса к трудоустройству в связи с неадекватностью предлагаемых вакансий уровню их квалификации и полученной профессии.

За последние годы органами образования и службами занятости принят ряд мер, направленных на развитие сотрудничества органов образования и территориальных служб занятости, реализацию федеральных и региональных программ развития образования, повышение качества подготовки кадров и содействие занятости выпускников учреждений профессионального образования.

Вместе с тем положение в сфере занятости и на рынке труда обуславливает необходимость дальнейшего развития социального партнерства учреждений профессионального образования с субъектами рынка труда. Наиболее актуальными являются следующие задачи:

- разработка и осуществление маркетинговой стратегии, основанной на изучении ситуации на рынке труда и его прогнозных характеристик;
- проведение учреждениями профессионального образования гибкой политики поведения на рынке труда;
- создание системы постоянного мониторинга и прогноза потребностей рынка труда в профессионально-квалификационном разрезе как основы для определения объемов и структуры подготовки квалифицированных кадров для всех уровней образования;
- разработка и организация функционирования механизма создания современных квалификационных требований (профессиональных стандартов) для различных категорий работников как базы для проектирования образовательных стандартов и учебно-методических материалов;
- развитие профессиональной ориентации населения и, прежде всего, учащихся общеобразовательных учреждений;
- развитие системы профессионального обучения безработных и нетрудоустроенных выпускников учреждений профессионального образования.

В этих целях необходимо дальнейшее совершенствование взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда, службами занятости, работодателями по совместному решению задач подготовки, трудоустройства и адаптации к рыночным условиям молодых специалистов.

Известно, что основной задачей учреждений профессионального образования является удовлетворение потребностей рынка труда и работодателей в квалифицированных рабочих и специалистах, а физических лиц — в получении профессионального образования. Для выполнения этих задач необходимо шире внедрять маркетинговый принцип управления учреждениями профессионального образования, опираться на результаты мониторинговых исследований регионального рынка труда; выявлять потребителей образовательных услуг и работодателей, наиболее перспективных и востребованных профессий и специальностей; формировать параметры выхода образовательных услуг (кого готовить, с какими затратами, в какие сроки, по какой цене, для кого готовить, в том числе и на коммерческой основе, и т.д.).

10.2. Социальное партнерство в сфере профессионального образования

В условиях рыночной экономики для создания конкурентоспособной продукции возрастает спрос на работников нового типа, которые владеют более широкими умениями и компетенцией, могут работать в команде, создавать и эффективно использовать новую технику и технологию. В настоящее время профессиональное образование и обучение приобретают особую значимость не только для конкретного работника, но и для работодателей и общества в целом. Поэтому профессиональное образование и обучение стали одним из ключевых тем социального диалога, а развиваемые в их русле партнерские отношения образования и экономики становятся важнейшим средством повышения эффективности и качества профессионального образования.

Социальное партнерство в сфере профессионального образования, в отличие от партнерства в сфере труда, имеет свои особенности. Если классический метод примирения интересов партнеров в сфере труда нацелен на переговоры о заработной плате, коллективных договорах, разработку правил, касающихся условий труда, то социальное партнерство в сфере профессионального образования направлено на

развитие культуры труда среди молодежи и тесно связано с процессом подготовки к труду тех, кто пока еще не был им занят, а также подготовкой высвобождаемых работников¹.

Понятие «социальное партнерство» применительно к профессиональному образованию представляет собой систему договорных отношений образовательных учреждений с работодателями, службами занятости, профсоюзами, родителями и т.п., позволяющих отслеживать и адекватно реагировать на динамику развития рынка труда, объемы и структуру востребованных профессий, а также диктуемые обществом социально-культурные приоритеты².

Система профессионального образования, как одна из инерционных систем, должна постоянно адаптироваться, изменяться, чтобы находить новые способы взаимодействия с социумом, соответствовать новым требованиям. Это достигается созданием механизма взаимодействия учреждений профессионального образования с внешней средой посредством социального партнерства.

Формирование социального партнерства в сфере профессионального образования протекает в сложных условиях, связанных с финансовыми затруднениями, отсутствием прогнозов потребностей рабочей силы в профессионально-квалификационном разрезе, отсутствием системы профориентации молодежи, повышением требований работодателей к качеству рабочей силы, переходом многих организаций на хоздоговорные отношения с образовательными учреждениями. Наибольшее влияние на развитие социального партнерства оказывает положение в сфере занятости и на рынке труда.

Несмотря на вышеперечисленные проблемы, в настоящее время как на федеральном, так и на уровне регионов складывается определенная система социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения кадров. Формы работы образовательных учреждений с социальными партнерами можно разделить на договорные и организационные. Договорные формы включают в себя все виды взаимодействия на основе двухсторонних и многосторонних договоров. Организационные, помимо наличия договоров, предполагают создание совместных органов по координации социального партнерства³.

¹ См.: *Олейникова, О. Н.* Социальное партнерство в сфере профессионального образования // Национальная Обсерватория профессионального образования Российской Федерации. М., 2001. С. 15.

² См.: *Смирнов, И. П.* Человек — образование — профессия — личность. М., 2002. С. 420.

³ См.: *Смирнов, И. П.* Теория профессионального образования. М., 2006. С. 232.

Организационные формы сотрудничества предполагают создание структур, имеющих специальные полномочия и действующих на основе уставных регулирующих документов (попечительские советы, координационные комитеты и др.). Такие формы сотрудничества обеспечивают более высокий уровень взаимодействия с социальными партнерами.

В условиях отсутствия базовых предприятий именно партнерские отношения учреждений начального, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования с различными организациями позволяют оперативно решать проблемы, связанные с изменениями в сфере занятости и на рынке труда.

В настоящее время идет процесс формирования подлинно открытой системы профессионального образования, основанной на механизме партнерства учреждений профессионального образования с работодателями, службами занятости и другими социальными партнерами и направленной на подготовку востребованных работодателями квалифицированных рабочих и специалистов.

В сфере профессионального образования социальное партнерство должно быть направлено на развитие качества рабочей силы, подготовку к труду подрастающего поколения, переподготовку высвобождаемых работников и безработных граждан. Среди проблем повышения качества рабочей силы важное значение имеет взаимодействие учреждений профессионального образования с работодателями, органами по труду и занятости, другими социальными партнерами.

В Федеральной программе развития образования предусмотрено «усиление взаимосвязи системы образования и рынка труда», а в Национальной доктрине образования указано на необходимость привлечения работодателей и других заказчиков, специалистов к социальному партнерству и организации профессионального образования в целях удовлетворения потребностей рынка труда. В настоящее время профессиональное образование и обучение кадров стали одной из ключевых проблем социального партнерства как особого типа взаимодействия образовательных учреждений с субъектами рынка труда, направленного на максимальное согласование и реализацию интересов всех партнеров. Социальное партнерство становится механизмом адаптации учреждений профессионального образования к рыночным условиям.

Специальные исследования показали, что социальная роль партнеров динамична и вариативна: они могут быть заказчиками образовательных услуг, авторами требований, экспертами по выявлению ответственности знаний и умений студентов выдвигаемым требованиям,

консультантами по нахождению оптимальных способов достижения образовательного результата, лицами, непосредственно участвующими в образовательной деятельности¹.

Согласно предписаниям МОТ партнерами в сфере профессионального образования могут быть отдельные личности (работники, безработные, студенты и т.д.); семьи; учебные заведения; работники и их организации; работодатели и их организации; правительства.

В Российской Федерации основными субъектами социального партнерства в сфере профессионального образования являются федеральные министерства образования и науки, здравоохранения и социального развития, куда входит Федеральная служба по труду и занятости, и их органы на местах, учебные заведения, службы по труду и занятости; отраслевые министерства и ведомства; профессиональные союзы; работодатели и объединения работодателей; органы исполнительной власти.

Основными задачами социального партнерства в сфере профессионального образования являются:

- осуществление государственной политики в области профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации кадров;

- приведение качества и структуры подготовки кадров в учреждениях профессионального образования в соответствие с требованиями работодателей и рынка труда;

- обеспечение конкурентоспособности и профессиональной мобильности высвобождаемых работников и безработных граждан.

Реализация этих задач обуславливает необходимость участия социальных партнеров в:

- разработке профессиональных и образовательных стандартов;
- софинансировании подготовки и переподготовки кадров;
- организации обучения и стажировки студентов и учащихся;
- развитии профессиональной ориентации и психологической поддержки молодежи и взрослого населения;
- попечительных и консультативных советах учебных заведений;
- совершенствовании нормативной и правовой базы профессионального образования и обучения.

Основные направления взаимодействия систем образования, занятости и труда определены рядом законодательных и нормативных правовых актов, в том числе Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации», Законом РФ «Об образовании», распоряже-

¹ См.: Социальное партнерство учреждений профессионального образования. Екатеринбург, 2003. С. 134.

нием Правительства РФ «О развитии государственной межведомственной системы профориентации и психологической поддержки населения» и др.

Федеральные ведомства, занимающиеся проблемами образования и занятости, заключили договор о сотрудничестве, в котором определены ключевые направления взаимодействия профессионального образования и занятости на федеральном и региональном уровнях в целях повышения качества подготовки рабочей силы, обеспечения эффективной занятости населения. Это прежде всего создание единого профессионально-образовательного пространства в регионах на принципах непрерывности, вариативности и открытости; расширение источников финансирования подготовки кадров; систематические мониторинги кадрового потенциала регионов.

Региональные органы образования, образовательные учреждения высшего, среднего, начального и дополнительного профессионального образования, научно-исследовательские организации должны выполнять следующие функции:

- совместно с территориальными службами занятости координировать и согласовывать объемы, приоритетные направления подготовки специалистов, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан и незанятого населения, а также военнослужащих, увольняемых в запас из Вооруженных Сил РФ; разрабатывать и реализовывать программы трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования;

- способствовать более широкому использованию образовательных учреждений для обучения безработных граждан и незанятого населения;

- организовывать на договорной основе обучение работников службы занятости, оказывать им методическую помощь по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, способствовать обеспечению образовательного процесса учебно-методической документацией;

- координировать объемы и профили подготовки молодежи в учреждениях профессионального образования со службами занятости населения.

Территориальные органы по вопросам занятости должны выполнять следующие функции:

- оказывать помощь образовательным учреждениям в комплектовании контингента путем первоочередного направления для обучения в них молодежи, безработных граждан и высвобождаемых работников, увольняемых в запас военнослужащих;

- совместно с образовательными учреждениями профессионального образования прогнозировать спрос на подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов, анализировать состояние трудоустройства и занятости выпускников образовательных учреждений, готовить рекомендации об объемах, структуре и приоритетных направлениях подготовки рабочих и специалистов в зависимости от состояния рынка труда;

- активно привлекать образовательные учреждения профессионального образования к профессиональному обучению безработных граждан и высвобождаемых работников, оказывать им соответствующую методическую помощь;

- оказывать практическую помощь учреждениям начального, среднего и высшего профессионального образования в трудоустройстве выпускников;

- совершенствовать деятельность центров профориентации в части профориентации молодежи и взрослого населения, а также формировать их методическую, информационную, материальную и финансовую базы.

В рамках социального партнерства разработаны и реализуются специальные Межведомственные программы. Так, основными исполнителями Межведомственной программы содействия трудоустройству и адаптации к рыночным условиям выпускников образовательных учреждений стали учреждения профессионального образования — победители конкурса данного проекта, РГТУ им. Н.Э. Баумана, союз работодателей и предпринимателей. В соответствии с этой программой создано более 300 центров по содействию трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования, в большинстве центров установлена информационная система по трудоустройству и занятости выпускников вузов.

Основными исполнителями Межведомственной программы профессиональной ориентации и психологической поддержки населения являются региональные органы службы занятости, образования, здравоохранения, социальной защиты, Главное управление образования Воронежской области.

Реализуются Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., Национальный проект в области образования, одной из целей и задач которых является гармонизация структуры и содержания общего и профессионального образования с требованиями рыночной экономики. Постоянно осуществляется совместная деятельность федеральных и региональных ведомств, органов образования, труда и занятости в области разработки и совершенствования нормативной правовой документации, в ходе которой подготовлены

проекты документов по развитию учреждений профессионального образования и сферы занятости населения.

На совместных коллегиях, семинарах и конференциях периодически рассматриваются вопросы развития социального партнерства, взаимодействия служб занятости и учреждений профессионального образования в области подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров в соответствии с заключенными договорами, соглашениями, межведомственными программами.

Например, Министерство труда России совместно с Министерством образования России и Министерством по делам СНГ в 2000 г. провели международный семинар «Социальное партнерство в профессиональном образовании и переподготовке кадров». Участниками семинара были работники служб занятости, образования, представители работодателей РФ и стран СНГ. На семинаре и в принятых рекомендациях особое внимание в совместной работе социальных партнеров уделяется совершенствованию и развитию кадрового потенциала экономики, трудоустройству и социальной адаптации выпускников профессиональных образовательных учреждений.

Большой вклад в развитие социального партнерства вносят регулярные всероссийские собрания социальных партнеров в области профессионального образования с участием федеральных министерств образования, труда и социального развития, Федерации независимых профсоюзов, Российского союза товаропроизводителей, Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты.

К настоящему времени накоплен определенный опыт развития социального партнерства в сфере профессионального образования на федеральном, региональном и территориальном уровнях.

Социальное партнерство на федеральном уровне направлено:

- на формирование государственной политики содействия занятости молодежи и повышение потенциала трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования;
- на разработку долгосрочных прогнозов спроса на выпускников учреждений профессионального образования в региональном и профессиональном разрезах;
- на осуществление мер по формированию государственной межведомственной системы профессиональной ориентации населения.

На региональном уровне партнерство служб занятости и органов управления образованием направлено:

- на разработку с участием органов исполнительной власти субъектов РФ, работодателей и профессиональных союзов комплексных мер,

содействующих повышению качества трудового потенциала организаций, профессиональному и социальному развитию работников, эффективному использованию сети образовательных учреждений для обучения высвобождаемых работников и безработных граждан;

- на разработку долгосрочных прогнозов спроса на выпускников профессионального образования в территориальном и профессиональном разрезах;

- на создание организационной, нормативной и правовой базы, мотивирующей работодателей на сотрудничество со сферой профессионального образования;

- на определение перечня профессий и специальностей, обучение которым гарантирует предоставление работодателями рабочих мест;

- на профессиональную ориентацию выпускников образовательных учреждений и безработных граждан на освоение социально значимых профессий в учреждениях профессионального образования и работу в новых сферах трудовой деятельности.

На межрегиональном уровне созданы 12 межрегиональных учебно-методических объединений начального профессионального образования, в задачи которых входит совершенствование содержания профессионального образования и обучения, обеспечение соответствия качества подготовки выпускников требованиям рынка труда. На федеральном уровне деятельность этих объединений координируется Советом, в состав которого в качестве заместителей входят ответственные работники государственной службы занятости, Федерации независимых профсоюзов России, Российского союза промышленников и предпринимателей.

Органы образования и учебные заведения сотрудничают напрямую с работодателями, службами занятости в области разработки содержания обучения по конкретным профессиям и специальностям, укрепления учебно-материальной базы, организации производственной практики, стажировки, внедрения в учебный процесс достижений передового опыта предприятий, формирования заказа на подготовку кадров и др. На этом уровне в партнерство включаются местные органы власти, службы занятости, работодатели.

На схеме 7 показана система социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения. Функциональная схема предусматривает федеральный, региональный и муниципальный уровни взаимодействия социальных партнеров: органов власти субъектов Федерации, муниципальных органов самоуправления, работодателей — заказчиков кадров, образовательных учреждений, объединения профсоюзов, общественных организаций.

Схема взаимодействия социальных партнеров по профессиональному образованию и обучению кадров



Практика показывает, что наиболее успешно партнерство осуществляется на уровне учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования. Например, на основе опыта организации социального партнерства Нижнетагильского государственного профессионального колледжа с 37 предприятиями и 19 учреждениями начального профессионального образования Свердловской области впервые построена и реализована трехуровневая модель социального партнерства. В этой модели 1-й уровень — формирование и использование образовательного заказа, 2-й уровень — трудоустройство выпускников, 3-й уровень — адаптация молодого специалиста, его профессиональный и карьерный рост¹. Взаимодействие сторон партнерства на уровнях формирования образовательного заказа, трудоустройства, адаптации и карьерного роста выпускников становится фактором, оказывающим позитивное воздействие на формирование конкурентоспособности молодого специалиста и в целом на качество профессионального образования.

Ценный опыт социального партнерства сложился в Российском государственном социальном университете. Университет плодотворно сотрудничал с Министерством труда РФ, а после его упразднения плодотворно работает с Федеральной службой по труду и занятости, другими службами и агентствами Министерства здравоохранения и социального развития. Установлены деловые связи университета и его кафедр со структурными подразделениями министерства, заключены договоры о сотрудничестве с управлениями Государственной службы занятости г. Москвы и Московской области, другими территориальными структурами. Практикуется проведение совместных семинаров и научно-практических конференций, привлечение специалистов министерства к преподавательской деятельности, организация практики студентов в учреждениях отрасли, трудоустройство выпускников, разработка учебно-методических материалов. Ответственные работники органов по труду и занятости привлекаются к работе Государственных аттестационных комиссий, участвуют в разработке содержания обучения, оценке качества подготовки выпускников университета.

Ученые университета по заказу Государственной службы занятости выполнили ряд научно-исследовательских работ по проблемам труда и занятости, в частности по проблемам повышения эффективности трудоустройства выпускников и взаимодействия системы профессио-

¹ См.: Ткаченко, Е. В., Сафонова, Е. Г. и др. Социальное партнерство учреждений профессионального образования. Екатеринбург, 2003. С. 216.

нального образования с рынком труда¹. Работа была представлена на коллегию Министерства, получила положительную оценку и распространена в учреждениях профессионального образования и региональных службах занятости. По результатам исследования разработана модель формирования профессионально значимых качеств выпускника учреждения профессионального образования². Особенностью предложенной модели является совместная деятельность социальных партнеров по подготовке квалифицированной рабочей силы.

На схеме 8 представлена модель формирования профессионально значимых качеств выпускника учреждения профессионального образования с участием социальных партнеров.

Интересный опыт партнерства профессионального училища № 52 со службой занятости и работодателями сложился в Новосибирской области. Совместная работа осуществляется в следующих направлениях:

- отбор содержания обучения и разработка авторских курсов;
- разработка пакета учебно-программной документации (учебные планы и программы, графики и содержание практики, нормы расхода материалов для практического обучения, учебно-методические пособия и др.);
- построение индивидуальной программы развития преподавателей с ориентацией на изучение передового педагогического и производственного опыта;
- удовлетворение спроса предприятий на квалифицированные кадры, создание совместных аттестационных комиссий и содействие трудоустройству выпускников;
- внедрение психолого-педагогических средств оценки результатов обучения;
- поощрение инновационной деятельности преподавателей и мастеров;
- ознакомление учащихся с условиями и содержанием труда на конкретных рабочих местах;
- проведение семинаров с работодателями и представителями кадровых служб организаций по совершенствованию содержания обучения и контролю за результатами;
- проведение ярмарок вакансий и создание ученических рабочих мест для молодежи и безработных граждан;

¹ См.: Кязимов, К. Г., Бабочкин, П. И., Жабунина, М. Е. Повышение эффективности системы содействия трудоустройству и адаптации к рыночным условиям выпускников учреждений профессионального образования. М., 2003.

² Модель разработана с участием профессора РГСУ М. С. Савиной.

Модель формирования профессионально значимых качеств выпускника учреждения профессионального образования с участием социальных партнеров



- индивидуальная подготовка кадров в соответствии с требованиями работодателей;

- разработка дополнительных модульных учебных курсов «Навыки поведения на рынке труда», «Навыки делового общения», «Настройка и обслуживание локальных компьютерных сетей», «Твой выбор» и др., позволяющих учитывать требования конкретного работодателя.

Дополнительные учебные курсы представлены модулями, ориентированными на различный контингент учащихся: выпускников общеобразовательных школ — основной контингент; безработных граждан, имеющих начальное профессиональное образование; безработных граждан, имеющих среднее и высшее профессиональное образование и опыт трудовой деятельности.

Опыт взаимодействия профессионального училища № 52 с социальными партнерами способствовал достижению высокого качества подготовки выпускников, получил положительную оценку работодателей, службы занятости, обобщен федеральным институтом развития профессионального образования и рекомендован для внедрения в других территориях РФ.

Примеры плодотворного сотрудничества имеются во многих регионах Российской Федерации. Заслуживает внимания работа, проводимая в этом направлении Московской городской и областной, Челябинской, Нижегородской, Новосибирской, Костромской, Калужской, Омской, Смоленской, Тульской, Липецкой областными, Чувашской, Коми, Карельской республиканскими и другими региональными службами занятости и органами образования.

Территориальные органы по вопросам занятости постоянно содействуют установлению деловых контактов между учебными заведениями и работодателями, трудоустройству выпускников профессиональных образовательных учреждений, осуществляют профессиональную ориентацию учащихся и выпускников общеобразовательных учреждений. В свою очередь, учебные заведения профессионального образования осуществляют по заказам служб занятости подготовку, повышение квалификации и переподготовку безработных граждан, незанятого населения.

Между учреждениями профессионального образования, прошедшими конкурсный отбор, и региональными службами занятости заключаются договора на оказание услуг по профессиональному обучению безработных граждан и высвобождаемых работников.

В условиях, когда государство как единый заказчик уступило место множеству работодателей, в основном мелких и средних предприятий негосударственного сектора экономики, государственная служба заня-

тости стала для учреждений профессионального образования своего рода консолидирующим работодателем на территориальном рынке труда.

Во многих территориях служба занятости формирует заявки на подготовку рабочих и специалистов для различных организаций, финансирует профессиональное обучение безработных для конкретных предприятий. Ежегодно по направлениям региональных служб занятости в учреждениях профессионального образования проходят обучение около 400 тыс. безработных граждан. Это означает, что служба занятости стала самым крупным заказчиком подготовки кадров для учреждений профессионального образования.

Во всех субъектах РФ заключены или пролонгированы договора о сотрудничестве между органами образования и службами занятости. Эти договора включают в себя вопросы, представляющие взаимный интерес в области профориентации, профессионального обучения, психологической поддержки населения и содействия занятости выпускников учреждений профессионального образования.

Широко практикуется заключение трехсторонних договоров между предприятиями, образовательными учреждениями и службой занятости на подготовку кадров под конкретные рабочие места. Расширяется также использование на договорных условиях возможностей предприятий для профессионального обучения и отработки профессиональных навыков и умений у студентов и учащихся. Работодатели привлекаются к работе Государственных аттестационных комиссий, участвуют в разработке содержания профессионального обучения, оценке качества подготовки выпускников учреждений профессионального образования.

Как правило, в регионах разработка контрольных показателей приема учащихся (студентов) в учебные заведения профессионального образования за счет средств федерального бюджета осуществляется на основе предварительного их согласования с администрацией и органами по вопросам занятости. Подобным образом происходит процедура принятия решений при открытии новых учебных заведений, открытия учебными заведениями подготовки кадров по новым профессиям и специальностям.

В Свердловской, Кировской, Липецкой, Калужской областях созданы общественные советы по проблемам профориентации молодежи, комплектования учреждений профессионального образования, повышения качества подготовки молодых специалистов и содействия их занятости.

Социальные партнеры (органы образования, службы занятости, работодатели) участвуют в определении объемов и структуры подготовки и переподготовки кадров в учреждениях профессионального

образования в соответствии со «Схемой согласования объемов и профилей подготовки (переобучения) рабочих кадров и специалистов», разработанной Федеральной службой занятости, Минобрнауки и другими социальными партнерами. Данная схема одобрена Правительственной комиссией по предотвращению критических ситуаций на рынке труда отдельных регионов и направлена для руководства федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ.

Схема согласования объемов и профилей подготовки рабочих и специалистов предусматривает три уровня¹.

1. Муниципальный уровень — через систему прямых договоров — взаимодействие образовательных учреждений, работодателей, районных органов службы занятости по определению необходимых объемов и профилей подготовки квалифицированных рабочих и специалистов, согласованных с администрацией района.

2. Уровень субъекта Российской Федерации — взаимодействие, формирование, согласование по аналогии с муниципальным уровнем необходимых объемов и профилей подготовки с учетом особенностей рынка труда на территории субъекта РФ, а также обобщение предложений, согласованных с администрациями районов.

3. Федеральный уровень — обобщение и анализ в федеральном министерстве образования предложений субъектов Федерации, согласование и формирование контрольных цифр государственного заказа совместно с другими федеральными органами исполнительной власти РФ на уровне субъектов РФ и на федеральном уровне в мае года, предшествующего планируемому периоду.

Применение схемы позволяет координировать деятельность учреждений профессионального образования, органов исполнительной власти всех уровней в планировании и организации подготовки с учетом требований работодателей и рынка труда и осуществлять формирование объемов и профилей подготовки кадров на межведомственной основе с привлечением социальных партнеров.

В связи с передачей учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов Федерации необходимо внести соответствующие поправки в эту схему.

В настоящее время в России, как и во многих странах, профессиональное образование и переподготовка кадров претерпевают большие изменения, вызванные децентрализацией управления системой профес-

¹ См.: Кязимов, К. Г. Профессиональное обучение и содействие занятости безработных. М., 1998.

сионального образования, с одной стороны, и необходимостью обеспечения единого профессионального стандарта и структуры квалификаций в масштабах всего государства — с другой. Такой подход обуславливает внедрение нового механизма финансирования образования и, прежде всего, привлечение средств регионов и работодателей. Столь новая и сложная проблема может решаться только при тесном сотрудничестве учреждений профессионального образования, работодателей, органов государственной власти и других социальных партнеров.

Наибольшее влияние на развитие социального партнерства оказывает положение в сфере занятости и на рынке труда. В последнее время в связи со структурными преобразованиями обострилась проблема несоответствия имеющихся профессий (специальностей) и уровня квалификации ищущих работу требованиям работодателей, а также дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы на рынке труда. Возникло противоречие между потребностями рынка труда в рабочих и специалистах определенных видов деятельности и перепроизводством специалистов, в которых экономика регионов уже удовлетворила спрос. Снижение объемов производства и услуг, изменение структуры спроса на профессии и специальности привели к рассогласованию рынка труда и рынка образовательных услуг. Образовательные учреждения слабо реагируют на изменяющиеся потребности рынка труда, обостряется несоответствие между вновь подготовленной рабочей силой и требованиями работодателей.

В настоящее время на многих территориальных рынках труда наблюдается устойчивая диспропорция между спросом и предложением рабочей силы.

Специалисты выделяют отраслевые, территориальные, социально-демографические и профессионально-квалификационные диспропорции.

Отраслевые диспропорции складываются под воздействием различных темпов рыночных преобразований в экономике, промышленности и сфере услуг.

Территориальные диспропорции складываются в результате неравномерного размещения и распределения сырьевых и производственных ресурсов, различных темпов развития экономики и трудовых ресурсов.

Социально-демографические диспропорции возникают вследствие пониженной конкурентоспособности отдельных групп населения, прежде всего, молодежи, инвалидов, женщин.

Профессионально-квалификационные диспропорции являются следствием совокупного воздействия отраслевых, территориальных и социально-демографических диспропорций между спросом и пред-

ложением рабочей силы на рынке труда в условиях недостаточного государственного регулирования процессов воспроизводства и распределения трудовых ресурсов.

В последние годы происходит периодическое перенасыщение рынка труда специалистами определенных профессий при недостаточной подготовке по дефицитным профессиям и специальностям. Решение проблемы приведения структуры, объемов и профилей подготовки кадров потребностям экономики регионов, как необходимое условие сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, обуславливает необходимость участия социальных партнеров в регулировании процессов, происходящих в сфере занятости и на рынке труда.

В настоящее время значительно возрастает роль профессиональной ориентации молодежи и психологической поддержки населения. В этих вопросах сложилась практика тесного взаимодействия служб занятости с органами МВД, военными комиссариатами, органами социальной защиты, центрами молодежных инициатив администраций регионов. Специалисты центров занятости входят в состав городских и районных бюро медико-социальной экспертизы для определения профессиональной пригодности молодых людей призывного возраста, ведут профориентационную работу с детьми-сиротами, несовершеннолетними и др.

10.3. Социальное партнерство в сфере внутрифирменного обучения персонала

Качество персонала предприятий становится важнейшим фактором развития кадрового потенциала экономики, успеха проводимых реформ. Уровень профессиональной подготовки рабочих, специалистов и управленцев определяет эффективность программ структурной перестройки экономики, расширения производства товаров и услуг, обеспечения их конкурентоспособности на внутреннем и внешних рынках. Высокая квалификация работников является основой их социальной защищенности и устойчивости на рынке труда. Поскольку такие работники мобильны, они быстро и самостоятельно трудоустраиваются.

Однако сложившаяся государственная политика в области создания, сохранения и рационального использования кадрового потенциала российской экономики неэффективна, так как существенно ослабли учреждения профессионального образования и система развития персонала предприятий. Рынок профессий и рынок образовательных услуг большинства регионов России практически не связаны между со-

бой. По данным региональных органов по труду, составивших примерный перечень дефицитных специальностей на начало 2003 г., в приоритетной десятке оказались в основном специальности ремесленников и работников сферы услуг. Но в системе внутрифирменного обучения персонала, так же как и в системе профессионального образования, пока еще не уделяется должного внимания подготовке кадров для возрождающейся промышленности и сферы услуг.

Сокращение масштабов внутрифирменного обучения персонала было связано с реорганизацией системы дополнительного профессионального образования. Одним из направлений реструктуризации стало создание региональных центров, которые должны были наиболее полно удовлетворять потребности предприятий в подготовке, переподготовке и повышении квалификации персонала предприятий на территории региона независимо от отраслевой принадлежности. При этом не были законодательно определены меры ответственности социальных партнеров и субъектов Федерации за развитие кадров, что обусловило пассивность предприятий, отраслей и регионов в решении этого вопроса. В то же время в условиях развала отраслевых образовательных структур министерства и ведомства не были заинтересованы в финансировании региональных центров, а регионы и учебные заведения не имели соответствующих финансовых средств.

Экономическая ситуация, сложившаяся в большинстве отраслей экономики, отрицательно сказывается и на состоянии подготовки и переподготовки персонала предприятий. Почти вдвое сократилось количество институтов повышения квалификации и почти в полтора раза — факультеты повышения квалификации, на 40% сократился контингент обучающихся.

Периодичность повышения квалификации руководителей и специалистов составляет сейчас в среднем 7—8 лет, в то время как в странах Западной Европы и Японии — 3—5 лет, а рабочих кадров соответственно 13—15 лет и 3—6 лет. Выборочные исследования показывают, что квалификация большинства руководителей и специалистов предприятий не отвечает предъявляемым им требованиям. По предварительным оценкам, более 80% работодателей не имеют детально проработанных бизнес-планов и планов работы с персоналом.

Состояние внутрифирменного обучения персонала отражает результаты социально-экономических преобразований 90-х гг. прошлого века. Кризисные процессы проявились, с одной стороны, в массовом увольнении работников, с другой — в перекосах в структуре воспроизводства кадров через учреждения профессионального образования и непосредственно на предприятиях.

На увольнение и высвобождение кадров оказали влияние спад производства, изменение форм собственности, инвестиционная политика, слабая трансформация рыночных преобразований в трудовых отношениях. Массовое и длительное по продолжительности увольнение кадров привело к тому, что за время реформ только в отечественной промышленности численность персонала сократилось на 11 млн человек. Самые большие потери персонала произошли в машиностроительном комплексе. Если до начала реформы в этом комплексе трудилось более 10 млн человек, то в 2004 г. — около 4,9 млн человек. Резкое уменьшение занятых произошло в наукоемких производствах и обрабатывающих комплексах, где уволилось от 50 до 67% персонала.

Профессионально-квалификационная структура работающего населения значительно отличается от аналогичной структуры промышленно развитых стран. Наблюдается нарушение соотношения между работниками высшей, средней и низкой квалификации среди лиц как умственного, так и физического труда. Среди всех занятых доля руководителей, специалистов высшего и среднего звена в России составляет около 34%, а в США — 26%, а доля технических исполнителей соответственно 1,8% и 28%.

В Российской Федерации чрезмерна численность работников низкой квалификации, что объясняется большим удельным весом старых техники и технологий. Многие предприятия уже сегодня сталкиваются с дефицитом квалифицированных кадров, особенно квалифицированных рабочих. Специальные исследования показали, что на многих предприятиях работа с персоналом в настоящее время носит хаотический характер из-за отсутствия опыта новых трудовых отношений, основанных на развитом социальном партнерстве работодателей, наемных работников и профсоюзов. Недостаточная профессиональная квалификация руководителей предприятий и кадровых служб ведет к снижению конкурентоспособности и эффективности управления персоналом.

Таким образом, в развитии кадрового потенциала российской экономики выявляется ряд серьезных проблем:

- качественный уровень работников российских предприятий существенно уступает уровню работников предприятий развитых стран Запада и продолжает снижаться;
- кадровая и организационная политика большинства предприятий не соответствует требованиям рыночной экономики, наряду с этим не удовлетворяются интересы работодателей как потребителей квалифицированной рабочей силы;
- жесткая профессионально-квалификационная структура российского рынка рабочей силы маловосприимчива к изменениям; не-

защищенными оказались квалифицированные работники при высвобождении и профессиональной миграции;

- основная масса работодателей и работников не заинтересована в повышении профессиональной квалификации и росте продуктивности труда;

- подготовка кадров в учреждениях профессионального образования не всегда учитывает демографическую ситуацию, состояние в сфере занятости и на рынке труда.

В настоящее время наметились некоторые тенденции повышения спроса на квалифицированную рабочую силу и соответственно оживления системы внутрифирменного обучения персонала. Наблюдается повышение заинтересованности работодателей в квалифицированных кадрах и их обучении. Возрастает роль коллективных договоров по проблемам регулирования условий и оплаты труда, регулирования процессов высвобождения работников, повышения качества и конкурентоспособности персонала. Стратегия развития организаций и предприятий предопределяет планы развития их кадровой структуры и соответственно планы профессионального обучения персонала.

Однозначность трактовок системы внутрифирменного профессионального обучения, эффективность ее реализации на всех уровнях определяются понятийной точностью основных категорий, которыми выражаются составляющие системы. К ним относятся «профессиональная подготовка», «профессиональная переподготовка», «стажировка». Обоснование и определение взаимосвязи этих понятий с существующими категориями позволили раскрыть место и роль профессионального обучения персонала в системе общественных отношений.

Профессиональная подготовка (согласно Закону «Об образовании») имеет целью ускоренное приобретение обучающимися навыков, необходимых для выполнения определенной работы, групп работ. Профессиональная подготовка, как правило, не сопровождается повышением образовательного уровня обучающегося. Однако в нормативном положении это понятие трактуется слишком узко, так как формирование многих навыков требует также освоения специальных знаний. Поэтому профессиональная подготовка должна иметь целью ускоренное приобретение обучающимися *специальных знаний, навыков и умений*.

В современной литературе и в Законе «Об образовании» нет четкости в дифференциации понятий «профессиональная переподготовка» и «стажировка». Можно предложить следующие определения этих понятий.

Профессиональная переподготовка — это получение гражданами дополнительных знаний и умений по соответствующим образователь-

ным программам, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности и присвоения им соответствующей квалификации.

Стажировка — это формирование и закрепление на практике профессиональных знаний и умений, полученных в результате теоретического обучения.

Профессиональное обучение включает в себя:

- профессиональную подготовку (первоначальное обучение) рабочих и специалистов — для лиц, не имеющих профессии (специальности);
- профессиональное обучение рабочих вторым (смежным) профессиям, проводимое в случаях, если трудоустройство на новом рабочем месте требует от них умения работать по нескольким профессиям;
- повышение квалификации рабочих и специалистов в целях совершенствования знаний и умений по имеющимся у граждан профессиям (специальностям), повышения роста профессионализма и компетентности, освоения новых функциональных обязанностей и др.

Вопросы профессионального обучения персонала нашли отражение в Трудовом кодексе РФ. Согласно этому Кодексу необходимость профессионального обучения персонала для собственных нужд определяет работодатель, а формы профессионального обучения, перечень необходимых профессий и специальностей определяются работодателем с *учетом мнения социальных партнеров*. Профессиональное обучение персонала проводится, как правило, в организациях, а при необходимости — в учреждениях начального, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования на условиях и в порядке, которые определяются коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

Все работники имеют право на профессиональное обучение, это право реализуется путем заключения дополнительного договора между работодателем и работником. Работодатель имеет право заключать с лицом, ищущим работу, ученический договор на профессиональное обучение, а с работником данной организации — ученический договор на переподготовку без отрыва от работы.

Принципиально важным является то обстоятельство, что работникам, проходящим обучение, работодатель должен создавать необходимые условия для совмещения работы с обучением, предоставлять гарантии, установленные Трудовым кодексом, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. Однако это положение в настоящее время не выполняется многими работодателями, особенно на негосударственных предприятиях. Слаба еще и роль социального партнерства в сфере внутрифирменного обучения персонала.

В некоторых европейских странах довольно успешно осуществляется принцип совместной ответственности государства и социальных партнеров за профессиональное образование и внутрифирменное обучение персонала. Стремление работников расширить возможности для внутрифирменного обучения нашло отражение в коллективных трудовых соглашениях в виде специального раздела, посвященного профессиональному обучению. В результате этих соглашений были созданы отраслевые и территориальные фонды профессионального обучения.

Например, в Дании на основе коллективных соглашений создано 15 отраслевых фондов, охватывающих примерно одну треть населения, занятого на производстве. В Англии учрежден Национальный совет по профессиональным квалификациям (NCVQ) в целях разработки общей структуры профессиональных квалификаций. Задачей совета является аккредитация квалификаций, разработанных присуждающими органами, и размещение этих квалификаций в рамках национальной структуры в качестве национальных профессиональных квалификаций (NVQ). Стандарты, на которых основываются NVQ, определяются ведущими органами — организациями, представляющими работодателей, и другими органами со специфическими интересами в конкретных отраслях промышленности. В настоящее время существует около 160 ведущих органов и 114 присуждающих органов. Между Национальным советом по профессиональным квалификациям (NCVQ) и присуждающими органами заключено общее соглашение в целях оказания поддержки общему подходу к гарантии качества в NVQ. В настоящее время существует около 800 NVQ в 11 профессиональных областях на пяти уровнях, начиная с первого, наиболее общего уровня, и заканчивая пятым, более продвинутым уровнем. Все NVQ включают в себя несколько блоков компетенций, каждый из которых охватывает широкие аспекты той или иной трудовой деятельности. Эти аспекты ранжируются на более специфические рабочие функции, известные как элементы компетенции. По каждому элементу кандидаты оцениваются путем демонстрации своей компетенции. В некоторых профессиональных областях в качестве элементов принимаются различные реальные рабочие обстановки, смоделированные в учреждениях, где проводится обучение, например учебные рестораны, салоны-парикмахерские в колледжах и др. Структура NVQ включает в себя общие национальные профессиональные квалификации (GNVQ), цель которых — подготовить кандидатов для работы или дальнейшего обучения в широких профессиональных областях. NVQ образует основу национальных целей

образовании и обучения, согласованных правительством и представителями образования, профсоюзов, промышленности и бизнеса.

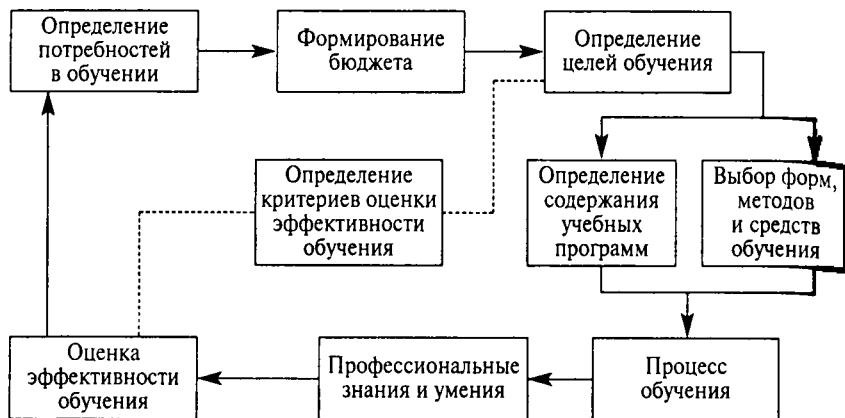
Крупные организации западных стран затрачивают на профессиональное развитие персонала от 2 до 10% фонда заработной платы. Эти затраты рассматриваются как инвестиции, которые призваны вернуться значительными прибылями в будущем. Так, например, расходы фирмы IBM на обучение персонала составляют 700—800 млн долл., что составляет более 5% затрат на содержание рабочей силы. Все затраты на обучение персонала окупаются за год приростом продукции на 0,1%.

В настоящее время практика и передовой опыт предприятий и социальных партнеров выработали оптимальные условия для формирования научно обоснованной структуры организации профессионального обучения персонала, которая включает следующие связанные единой целью компоненты (схема 9):

- анализ состояния и прогнозных характеристик рынка труда, потребностей экономики регионов и конкретных предприятий и организаций в рабочей силе;
- определение численности безработных, нуждающихся в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации;
- разработка региональных программ профессионального обучения различных категорий незанятого населения: молодежи, высвобождаемых работников, демобилизованных военнослужащих, инвалидов, лиц, не имеющих профессий и др.;
- определение условий, порядка, организационных форм направления безработных на учебу (стипендии, социальные выплаты, проживание, спецодежда и др.), расчет финансовых средств, необходимых для профессионального обучения;
- выбор на конкурсной основе образовательных учреждений и заключение договоров на обучение безработных;
- определение контингента безработных, нуждающихся в психологической поддержке и дополнительных гарантиях содействия занятости;
- учебно-методическое обеспечение профессионального обучения (совместно с органами образования);
- заключение договоров между службами занятости, образовательными учреждениями, работодателями и гражданами, направляемыми на обучение;
- осуществление мониторинга профессионального обучения.

Эффективная система внутрифирменного обучения персонала должна стать своего рода механизмом адаптации персонала организаций к изменяющимся условиям, важнейшим средством поддержания конкурентоспособности организаций и ее работников.

Структура организации профессионального обучения персонала



В современных условиях необходимо не только модернизировать производства, диверсифицировать занятость и внедрять зарубежный опыт, но широко использовать возможности партнерства с органами образования, труда и занятости по повышению конкурентоспособности рабочей силы.

10.4. Социальное партнерство в сфере профессионального обучения незанятого населения

Особое внимание в рамках социального партнерства должно уделяться проблемам профориентации, профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки и трудоустройства незанятого населения.

В начале 1990-х гг. в Российской Федерации была предпринята попытка совместными усилиями органов исполнительной власти, службы занятости и образования создания гибкой, ориентированной на трудоустройство системы профессионального обучения безработных граждан, адекватной потребностям рыночной экономики. В построении и выделении элементов системы применялся системно-структурный подход. С этих позиций процесс создания системы включал теоретическое обоснование ее целей и задач, структуры и принципов формирования; уточнение основных понятий, относящихся к системе, педагогическое обеспечение и построение целевых программ профессионального обучения; определение критериев конкурсного отбора

учебных заведений; разработку принципов построения модели управления предложенной системой.

Главная цель системы профессионального обучения безработных граждан — обеспечение права незанятого населения на широкий спектр образовательных услуг, направленных на повышение конкурентоспособности и профессиональной мобильности, содействие в трудоустройстве, а также поддержание сбалансированности спроса и предложения рабочей силы.

Задача системы — оптимизировать процесс подготовки кадров с учетом социально-экономических, психолого-педагогических и организационно-управленческих факторов.

На основе сопоставительного анализа существовавших образовательных систем выделены следующие принципы построения системы:

- гибкость, многоуровневость и многофункциональность;
- учет общих тенденций развития образования;
- доступность для всех категорий незанятого населения при одновременном приоритете для слабозащищенных слоев;
- удовлетворение потребностей незанятого населения в профессиональном обучении, предоставление им широкого спектра услуг в выборе профессии, специальности, ориентация обучения на новые сферы трудовой деятельности;
- содействие трудовой активности, предпринимательству и другим формам самостоятельной занятости;
- профорIENTATION и психологическая поддержки населения;
- расширение самостоятельности, оптимальность управления;
- многоканальность источников финансирования, оптимизация сроков и стоимости обучения;
- тесное взаимодействие с социальными партнерами.

Исследование действующих систем профессионального образования показало, что инновации наряду с использованием действующих законодательных и нормативных правовых актов должны опираться на новые нормативные правовые акты и учебно-методические материалы, учитывающие новизну этой проблемы и специфику профессионального обучения незанятого населения. Поэтому создание системы включало в себя разработку этих составляющих.

Эффективное функционирование системы профессионального обучения незанятого населения требует реализации следующих условий:

- систематическое прогнозирование наиболее востребованных профессий и специальностей, предоставление информации, проведение на этой основе консультаций и профессиональной ориентации населения;

- создание инфраструктуры для осуществления профориентации и психологической поддержки населения;
- развитие социального партнерства на основе трехсторонних договоров между безработными, работодателями и учреждениями профессионального образования по профессиональному обучению безработных граждан;
- отбор на конкурсной основе учебных заведений и возможность оперативного обновления перечня профессий и учебно-программной документации;
- разработка и использование в учебном процессе комплекта учебно-методических материалов как для учащихся, так и для преподавателей;
- разработка критериев эффективности обучения, систематическая оценка результатов обучения и внесение необходимых корректив в учебный процесс.

При этом учитывалась специфика профессионального обучения безработных, заключающаяся в большом разнообразии профессий и специальностей (более 400) и форм обучения (подготовка, переподготовка, освоение смежных профессий, повышение квалификации, стажировка), в сжатых сроках обучения (до одного года), быстрых темпах обновления учебно-программной документации. Была реализована двухуровневая система разработки нормативных правовых актов и учебно-методических документов.

На первом уровне (федеральном) усилиями социальных партнеров принимаются основополагающие документы, определяющие стратегию формирования и развития создаваемой системы и обязательные для всех субъектов Федерации. На втором уровне (субъектов Федерации) принимаются соответствующие нормативные правовые акты и документы, обязательные для данного региона.

К настоящему времени в основном создана нормативная и правовая база профессионального обучения, позволяющая целенаправленно решать поставленные задачи.

Основные положения, вытекающие из Закона о занятости населения, нашли полное отражение в «Положении об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки высвобождаемых работников и незанятого населения». Подготовлены и направлены на места Положение об учебном центре службы занятости, критерии отбора учебных заведений для обучения безработных, инструктивно-методические материалы по актуальным вопросам профессионального обучения и профориентации безработных граждан.

Важным шагом для дальнейшего развития системы профессионального обучения стало рассмотрение, согласованное с социаль-

ными партнерами, и принятие коллегиями сначала Федеральной службы занятости (в 1993 г.), а после ее упразднения — Минтруда России (в 1999 г.) Концепции профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения¹.

Концепция определяет основные стратегические направления формирования системы профессионального обучения безработных и носит открытый характер. Она предполагает гибкую реакцию территориальных служб занятости и социальных партнеров на конъюнктуру рынка труда, внесение дополнений и изменений с учетом специфики регионов.

В концепции изложены основные подходы к решению многогранных задач, стоящих перед службами занятости и социальными партнерами в части оказания услуг по профессиональной ориентации и профессиональному обучению безработным гражданам, высвобождаемым работникам и работодателям.

В основу Концепции положены следующие принципы:

- ориентация обучения граждан на новые сферы трудовой деятельности, социальная адаптация граждан;
- тесное сотрудничество с социальными партнерами (органами образования, работодателями);
- преемственность обучения и учет имеющегося образовательного потенциала и навыков трудовой деятельности;
- модульный принцип формирования содержания обучения, многовариантность форм, методов и средств обучения;
- опережающий характер обучения, способствующий сокращению периода вынужденной безработицы;
- профориентационное сопровождение учебного процесса;
- разнообразие источников финансирования и оптимизация затрат на оказание услуг по профессиональному обучению.

Концепция исходит из того, что молодежь (до 18 лет), впервые ищущая работу, должна получать профессию или специальность, как правило, в профессиональных образовательных учреждениях до начала трудовой деятельности. В этих целях служба занятости предоставляет молодежи информацию о специальностях и профессиях, пользующихся спросом на рынке труда, профессиональных образовательных учреждениях, способствует направлению на учебу.

¹ См.: Кязимов, К. Г., Новиков, П. Н. и др. Концепция профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения // Человеческие ресурсы. 2002. № 3.

В зависимости от ситуации на рынке труда будет формироваться различный состав безработных по уровню образования и профессионально-квалификационному составу. Лица, не имеющие профессии, могут проходить первичное обучение по профессиям, имеющим спрос на рынке труда. Это обучение может осуществляться в учреждениях начального, среднего, высшего профессионального образования, учебно-курсовых комбинатах и непосредственно на предприятиях. Для безработных граждан, которым невозможно предложить подходящую работу, и лиц, не способных трудиться по прежней профессии (специальности), должна быть организована профессиональная переподготовка или обучение вторым профессиям. В этом случае переподготовку либо повышение их квалификации и обучение вторым профессиям целесообразно проводить на предприятиях, в ПУ, в межотраслевых центрах.

Реализация Концепции позволила:

- создать эффективную систему социальной защиты безработных граждан путем предоставления широкого спектра образовательных услуг, направленных на повышение их профессиональной мобильности и конкурентоспособности на рынке труда;
- повысить эффективность трудоустройства безработных граждан и сократить сроки безработицы;
- совершенствовать механизм взаимодействия социальных партнеров;
- создать равные возможности занятости для различных социальных групп населения;
- сформировать необходимые предпосылки для эффективного функционирования системы профессионального обучения безработных.

Формирование системы профессионального обучения безработных потребовало новых подходов к построению содержания, методов и организационных форм обучения. Анализ отечественной и зарубежной практики, рекомендации ученых показывают, что в настоящее время основными направлениями повышения эффективности подготовки и переподготовки кадров являются:

- разработка учебно-программной документации, отвечающей требованиям научно-технического прогресса и рыночной экономики;
- изменение форм и методов профориентации, профессионального образования и переподготовки кадров;
- обновление и совершенствование учебно-материальной базы учебных заведений; высокий уровень квалификации педагогических кадров и организации учебного процесса.

Перечисленные педагогические условия являются основополагающими при организации профессионального обучения безработных граждан. Профессиональное обучение безработных граждан призвано способствовать обеспечению эффективной, свободно избранной занятости граждан, удовлетворению их потребности в обучении и повышении роста профессионального мастерства, усилению конкурентоспособности кадров на рынке труда.

Особенности безработных граждан обуславливают необходимость широкого внедрения педагогических технологий и интенсивных методов обучения, которые обеспечат:

- мотивацию процесса обучения;
- выбор оптимальных сроков обучения;
- жесткий отбор и структурирование учебного материала;
- высокую плотность подачи учебного материала;
- использование различных психологических методов и приемов, повышающих эффективность учебного процесса;
- усвоение материала как процесс включения нового учебного материала в систему уже имеющихся знаний и умений.

Технология обучения безработных, имеющих профессии и специальности, должна основываться на личностно-ориентированной парадигме образования, быть интенсивной и максимально индивидуализированной, учитывать накопленный профессиональный и жизненный опыт.

Сравнительный анализ существующих педагогических технологий и практика обучения безработных показывают, что наиболее эффективными являются личностно-ориентированные и блочно-модульные технологии, которые позволяют безработному пройти индивидуальный образовательный путь, а преподавателю учесть индивидуальные особенности безработного и развивать его способности и мотивацию.

Новые педагогические технологии позволяют ясно сформулировать цели обучения различного уровня, структурировать учебный материал в блоки и модули, проектировать формы, методы и средства обучения, способствующие достижению планируемого результата.

Практика работы служб занятости показывает, что наиболее значимыми дидактическими условиями являются актуализация имеющихся знаний и умений; определение начального уровня знаний и умений; применение индивидуальной учебно-программной документации; разработка и использование индивидуального пакета учебных материалов, применение активных методов обучения и рациональных форм организации учебного процесса, оценка итогов обучения.

Учитывая высокую социально-экономическую значимость предпринимательства как одного из самых перспективных направлений обеспечения занятости населения необходимо активизировать роль социальных партнеров в сфере предпринимательства, значительно увеличить объемы подготовки и переподготовки кадров для этой сферы.

Правительством установлены следующие приоритетные направления развития предпринимательства:

- в области производства сельскохозяйственной продукции;
- в области производства продовольственных и промышленных товаров народного потребления, лекарственных препаратов и медицинской техники;
- в области строительства объектов жилищного, производственного и социального назначения;
- в области оказания производственных, коммунальных и бытовых услуг.

Малый бизнес призван содействовать решению проблем трудоустройства демобилизованных военнослужащих, инвалидов, выпускников образовательных учреждений, женщин, безработных и других категорий незанятого населения.

Обучение незанятого населения предпринимательской деятельности необходимо осуществлять исходя из конкретных задач развития предпринимательства в регионах, создания на этой основе новых рабочих мест.

Положительный опыт обучения менеджеров сферы предпринимательства и безработных граждан предпринимательству сложился в результате сотрудничества Государственной службы занятости с Академией менеджмента и рынка, которая реализует Морозовский проект как специальную программу подготовки предпринимателей и менеджеров в регионах России.

За последние годы ученые Академии разработали и передали службам занятости 15 авторских образовательных программ, обучили более 40 преподавателей учебных центров службы занятости, организовали зарубежные командировки для 46 преподавателей и специалистов региональных служб занятости; провели более 14 семинаров по тематике Морозовского проекта. При этом каждая образовательная программа строится на блочно-модульном принципе и сопровождается учебно-методическим комплектом на традиционных и электронных носителях для преподавателей и слушателей.

Подготовка менеджеров сферы предпринимательства осуществляется в специализированных региональных учебных центрах Академии и на базе учебных центров службы занятости. Особенностью органи-

зации учебного процесса является объединение усилий учредителей проекта, сотрудников Академии, специалистов региональных служб занятости в поддержке и развитии проекта как единой образовательной системы.

Особое внимание в мероприятиях по развитию системы профессионального обучения безработных граждан должно уделяться молодежи, численность которой колеблется в пределах 30—40% общего количества зарегистрированных безработных.

Для направления выпускников общеобразовательных школ и незанятой молодежи, не имеющей профессии, в профессиональные образовательные учреждения в целях получения рыночно-ориентированного профессионального образования до начала трудовой деятельности разработаны и реализуются рекомендации по работе с этой категорией молодежи. Это позволяет ежегодно в целом по Российской Федерации оказывать такие образовательные услуги более 100 тыс. человек, не имеющих профессионального образования.

В системе мероприятий по социальному партнерству возрастает роль профориентации и психологической поддержки населения, оценки профессиональной пригодности и психологической поддержки безработных, организации их упреждающей профессиональной подготовки и переподготовки, сопровождения профессиональной карьеры работников.

Профессиональное обучение является одним из эффективных средств возвращения безработных к трудовой деятельности и повышения качества рабочей силы на рынке труда. Партнерство служб занятости с образовательными учреждениями поддерживает следующие направления.

1. Предупреждение безработицы путем:

- профессиональной ориентации школьной молодежи на получение первой специальности в профессиональных образовательных учреждениях до начала трудовой деятельности;
- участия в регулировании профессионально-квалификационного состава и объемов подготовки кадров в профессиональных образовательных учреждениях.

2. Приобщение незанятого населения к общественному труду посредством:

- профессионального консультирования, отбора и направления на обучение в профессиональные образовательные учреждения для подготовки, повышения квалификации и переподготовки;
- совместной разработки перечней профессий, стандартов на содержание обучения, модульных программ, методик, интенсивных

технологий и научного обеспечения обучения взрослого населения, его информационного обслуживания.

Такая практика применяется в большинстве территорий Российской Федерации. В Московской, Тверской, Омской, Челябинской, Нижегородской, Самарской, Саратовской, Астраханской, Мурманской, Ленинградской областях, в Карельской республике службы занятости на основе состояния и прогноза развития рынка труда определяют объемы и профили подготовки рабочих и специалистов в различных образовательных учреждениях с учетом потребности экономики регионов.

Плодотворным является сотрудничество с Академией профессионального образования, одним из учредителей которой является Государственная служба занятости. Ученые Академии совместно со специалистами службы занятости провели тематические исследования и разработали научно-методические документы по проблемам профессионального обучения безработных, по проблемам повышения качества рабочей силы на рынке труда. Практикуется совместное проведение семинаров, совещаний и научно-практических конференций по актуальным проблемам профессионального образования и обучения.

Основное внимание на первом этапе сотрудничества уделено разработке и обеспечению территориальных органов управления образованием и службы занятости необходимыми документами, определяющими организационно-правовую и финансовую основу профессионального обучения незанятой молодежи и безработных граждан. Местным органам управления образованием и службам занятости направлены совместные документы: Положение об организации профессиональной подготовки высвобождаемых работников и незанятого населения, модель учебного плана профессионального обучения безработных, инструктивно-методическое письмо о взаимодействии органов управления образованием и службы занятости, другие материалы.

В большинстве территорий развернута совместная работа по организации профессионального обучения незанятой молодежи и безработных граждан. В Костромской области служба занятости и управление образованием проводят интересную работу по внедрению модульного принципа при отборе содержания и организации профессионального обучения.

В Ставропольском крае по инициативе службы занятости контрольные цифры приема учащихся в учебные заведения рассматриваются и утверждаются координационным комитетом содействия занятости с учетом потребностей экономики и конъюнктуры рынка труда.

В Орловской, Липецкой, Нижегородской, Омской, Тульской, Тверской, Новосибирской областях совместными усилиями органов

управления образованием, служб занятости при поддержке администрации городов и районов найдены эффективные формы сотрудничества, направленные на снижение напряженности на рынке труда, особенно среди молодежи.

В Орловской и Липецкой областях при непосредственном участии органов образования, служб занятости, учебных заведений разработан прогноз потребности предприятий и организаций в рабочих кадрах в профессиональном разрезе. Он учитывается при планировании приема молодежи на обучение в ПУ и позволяет вносить необходимые коррективы в распределение выпускников. Последовательно осуществляется переход на территориально-отраслевое планирование подготовки кадров из числа молодежи. План-заказ на подготовку кадров утверждается руководителями районных администраций, служб занятости и предприятий с учетом конъюнктуры рынка труда, что также повышает эффективность трудоустройства выпускников учебных заведений.

Службы занятости регионов совместно предприятиями и организациями проводят работу по опережающему обучению высвобождаемых работников, разрабатывают и реализуют мероприятия по заблаговременной переподготовке персонала, намеченного к высвобождению, а также содействуют развитию подготовки, повышению квалификации, переподготовке и повышению профессиональной мобильности кадров предприятий с учетом интересов рынка труда.

Такие превентивные меры позволяют предприятиям и организациям более целенаправленно готовить конкурентоспособных и профессионально мобильных специалистов, а службам занятости более оперативно подыскивать им соответствующие рабочие места.

Органы образования и образовательные учреждения совместно со службами занятости, работодателями, другими социальными партнерами проводят свою деятельность по совершенствованию отбора и подготовке кадров с учетом потребностей экономики и рынка труда. В решении вышеназванных проблем большая роль отводится координационным комитетам содействия занятости населения.

С учетом практики совместной работы органов образования, учебных заведений, предприятий и служб занятости можно предложить следующий механизм взаимодействия социальных партнеров в сфере профессионального образования и обучения:

- анализ планов социально-экономического развития территорий, формирование системы постоянного мониторинга и прогнозирования территориальных рынков труда как основы для определения потребностей предприятий и организаций регионов в рабочей силе;

- мониторинг потребностей в рабочей силе в профессионально-квалификационном разрезе для получения необходимой базы данных для планирования и организации учебно-воспитательного процесса;
- анализ баланса выпускников образовательных учреждений по направлениям их дальнейшей учебы и трудовой деятельности и обоснование объемов и рациональной структуры подготовки кадров в учреждениях начального, среднего, высшего профессионального образования;
- создание в территориях единой информационной базы о состоянии рынка труда, наиболее востребованных и перспективных специальностях и профессиях, возможностях получения профессионального образования и трудоустройства; периодическое информирование молодежи, незанятого населения, учебных заведений, работодателей о положении в сфере занятости и на рынке труда, спросе и предложении рабочей силы;
- постоянное изучение и прогнозирование профессионально-образовательных потребностей молодежи, мотивов и стимулов выбора профессии (специальности) и сферы будущей трудовой деятельности;
- обеспечение высокого уровня подготовки и переподготовки кадров в учреждениях профессионального образования и непосредственно на производстве как важнейшего условия повышения конкурентоспособности и профессиональной мобильности рабочей силы на рынке труда;
- налаживание социального партнерства между организациями, предприятиями и учебными заведениями по целевой подготовке и переподготовке кадров, а также развитие контрактной системы подготовки молодых специалистов;
- совместная деятельность служб занятости, органов образования и работодателей по приведению структуры, объемов и профилей подготовки кадров в учреждениях профессионального образования в соответствие с потребностями молодежи и экономики регионов;
- развитие в регионах и в каждом учебном заведении системы профессиональной ориентации молодежи и взрослого населения, создание в учебных заведениях служб маркетинга и трудоустройства выпускников;
- развитие системы дополнительного профессионального образования; организация, при необходимости, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации высвобождаемых работников, безработных граждан и выпускников учреждений профессионального образования, испытывающих трудности в трудоустройстве;

• осуществление системы мер по социально-профессиональной адаптации на предприятиях выпускников учреждений профессионального образования.

Реализация данного механизма партнерства в сфере профессионального образования и обучения позволит сбалансировать спрос и предложение рабочей силы, повысить качество подготовки кадров, улучшить ситуацию с трудоустройством и занятостью молодежи, высвобождаемых работников и безработных граждан.

Усиление роли социальных партнеров в вопросах профессионального образования и обучения, формирование механизма социального партнерства на уровне учреждений профессионального образования, территориальном, региональном, федеральном и отраслевом уровнях должны стать приоритетными направлениями.

Задания для самостоятельной работы

1. Охарактеризуйте основные направления государственной политики в сфере профессионального образования.
2. Обоснуйте предпосылки и задачи развития социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения.
3. Перечислите основные направления социального партнерства в сфере профессионального образования.
4. Перечислите основные направления социального партнерства в сфере внутрифирменного обучения персонала.
5. Перечислите основные направления социального партнерства в сфере профессионального обучения незанятого населения.
6. Охарактеризуйте механизм взаимодействия социальных партнеров в сфере профессионального образования и обучения.

Глава 11

Основные факторы, влияющие на эффективность взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда

В настоящее время во многих регионах почти автономно развиваются рынок образовательных услуг с его ориентацией на интересы молодежи, родителей и их материальные возможности и рынок труда с его жестким законом спроса и предложения рабочей силы.

Для обоснования основных направлений эффективного взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда необходимо на основе анализа социально-экономического развития регионов, работы служб занятости, органов образования и учебных заведений проанализировать следующие факторы:

- состояние, ключевые проблемы и прогнозные характеристики территориальных рынков труда, на основе чего обосновываются требования работодателей и рынка труда к качеству и рациональной структуре подготовки кадров в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, разрабатываются классификаторы профессий, профессиональные и образовательные стандарты;

- потребности и мотивационные устремления молодежи в профессиональном образовании; баланс выпускников образовательных учреждений по направлениям их дальнейшей учебы и трудовой деятельности; причины, затрудняющие трудоустройство выпускников.

11.1. Состояние и ключевые проблемы рынка труда

Изучение состояния, ключевых проблем и прогнозных характеристик рынка труда для определения требований рынка труда и работодателей к структуре и качеству подготовки кадров можно осуществить на основе анализа рынка труда, обследования предприятий и организа-

ций региона, анализа, периодически выпускаемого службами занятости, мониторинга регистрируемой безработицы, анализа заявок предприятий на подготовку кадров.

Анализ ключевых проблем территориальных рынков труда показывает, что основными проблемами являются:

- несбалансированность спроса и предложения рабочей силы; трудности с получением информации о рынке труда;
- низкая конкурентоспособность молодежи, не имеющей профессионального образования, и лиц, нуждающихся в трудоустройстве;
- низкая конкурентоспособность выпускников учреждений профессионального образования;
- недостаточная адаптация системы образования к рынку труда, вследствие чего значительная часть выпускников не может трудоустроиться по полученной профессии.

Рынок труда России существует в виде совокупности относительно самостоятельных региональных рынков, дифференцированных по основным показателям. Поэтому необходимо также изучение состояния и ключевых проблем общероссийского рынка труда. Эти данные обобщает статистика Федеральной службы по труду и занятости и территориальных служб занятости.

Из теории системного подхода следует, что целое как система (в данном случае общероссийский рынок труда) не только определяется свойствами его элементов (в данном случае региональных рынков труда) и не сводится к ним, но и сами элементы детерминируются целым и в его рамках получают свое функциональное объяснение. В то же время целое представляет собой систему с некоторыми дополнительными свойствами, например способностью осуществлять на федеральном уровне общегосударственную политику занятости и образования, перераспределения рабочей силы.

Анализ современного состояния общероссийского и территориальных рынков труда, результатов мониторинга регистрируемой безработицы выявил следующие ключевые проблемы всероссийского рынка труда:

- слабая развитость общего рыночного пространства;
- несбалансированность спроса и предложения рабочей силы в целом и на региональных рынках труда;
- недостаточная адаптация учреждений профессионального образования к требованиям рынка труда, вследствие чего значительное количество выпускников не трудоустраивается по полученной профессии (специальности);
- низкая конкурентоспособность молодежи, не имеющей профессионального образования, и лиц, нуждающихся в трудоустройстве;

- недостаточное развитие внутрифирменного обучения персонала, вследствие чего сдерживается рост профессионального мастерства, мобильность рабочей силы и увеличивается фрикционная безработица;
- высокий удельный вес слабо механизированных рабочих мест.

Центральной проблемой общероссийского и территориальных рынков труда является качество рабочей силы, ее оптимальное распределение по территориям, отраслям и организациям.

В результате взаимодействия служб занятости с работодателями банк вакансий регулярно пополняется, однако качественный состав вакансий и существующее несоответствие спроса и предложения на рабочую силу не позволяет своевременно заполнять эти вакансии. Коэффициент напряженности (отношение численности граждан, зарегистрированных в службах занятости в целях поиска подходящей работы, к количеству свободных рабочих мест) к началу 2006 г. составил 2,5 чел. в целом по России. В то же время в ряде субъектов РФ коэффициент напряженности превышает этот среднероссийский уровень в несколько раз. Наиболее острая ситуация сложилась в Ингушетии (70 чел.), Дагестане (101,3 чел.), Читинской области (27,9 чел.), в Северной Осетии (20,5 чел.) и т.д.

Выявленные проблемы общероссийского рынка труда характерны для большинства субъектов РФ и не могут быть разрешены без осуществления федеральными и региональными органами власти активной политики занятости, регулирования рынка труда, улучшения его функционирования и взаимодействия с социальными партнерами, особенно в вопросах подготовки, распределения и использования рабочей силы.

Современные отношения между системой подготовки кадров и рынком труда характеризуются рядом противоречий:

- между спросом и предложением рабочей силы;
- между желанием заниматься интересным делом и ограниченными возможностями трудоустройства молодежи и взрослого населения;
- между стремлением молодежи к раннему включению в трудовую деятельность и трудностью осуществить эти намерения вследствие отсутствия соответствующих рабочих мест;
- между необходимостью рационального распределения трудовых ресурсов и необоснованностью, неосознанностью выбора профессии молодежью.

Рынок труда относится к интегральной сфере, функционирование которой определяет основные социально-экономические процессы, в том числе состояние занятости и развитие профессионального образования. В то же время рынок труда, с одной стороны, рационализи-

рует занятость, а с другой — сам развивается под влиянием ее характеристик, например сферы образования.

Рынок труда выполняет сложные функции механизма воспроизводства рабочей силы, включая ее распределение по сферам и отраслям экономики, видам и формам деятельности, по критерию эффективности труда и рациональной занятости.

В современных условиях отсутствия явного заказчика кадров и неразвитого рынка труда профессиональная школа ориентируется в основном на формальные показатели службы занятости, а также на число зарегистрированных ею выпускников в статусе безработных.

Функции, которые ранее выполняли плановые органы и министерства в планировании подготовки кадров, трудоустройстве выпускников училищ, постепенно перешли к Государственной службе занятости, которая выступает как своего рода «консолидирующий заказчик». С помощью службы занятости профессиональные учебные заведения получают информацию о состоянии рынка труда, корректируют объемы и структуру подготовки кадров, содержание обучения, предоставляют учебные места для переподготовки и трудоустройства безработных.

Рынок труда объективно берет на себя функции основного регулятора рационального использования и движения рабочей силы. Однако рыночный механизм саморегулирования недостаточен, поэтому обеспечить баланс рынков труда и образовательных услуг можно за счет партнерства субъектов рынка труда.

В регионах России сложился положительный опыт сотрудничества органов образования, служб занятости, образовательных учреждений, организаций и других социальных партнеров по профессиональной подготовке и трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования.

Вместе с тем наблюдается запаздывающая реакция всей системы подготовки кадров на происходящие в базисных сферах экономики преобразования. Возникло противоречие: возрастает потребность в молодых рабочих, а многие выпускники учреждений профессионального образования уходят в другие сферы экономики. Так, только для 94 предприятий оборонного промышленного комплекса Москвы потребовалось за три года по широкому кругу профессий и специальностей более 10 тыс. рабочих и 8700 специалистов. В то же время средний возраст работников в индустриальном секторе превысил 54 года и продолжает расти¹.

¹ См.: Мониторинг трудоустройства на предприятиях Москвы выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования. М., 2004.

Достижение сбалансированности спроса и предложения рабочей силы на рынке труда затруднено тем, что на спрос и предложение влияют различные факторы. С точки зрения предложения главными факторами являются профессиональное образование и переподготовка кадров, а с позиции спроса — тенденции экономического развития. Диспропорция между структурой и объемами подготовки специалистов и профессионально-квалификационной структурой спроса на рабочую силу является одним из существенных факторов, создающих количественные и качественные параметры дисбаланса. Возрастающая потребность в рабочих кадрах четко ориентирована на профессиональную пригодность. К соискателям рабочих мест предъявляются жесткие требования: высокий образовательный ценз, дополнительные навыки, опыт работы и др.

Снижение напряженности на рынке труда, сбалансированность между спросом и предложением рабочей силы во многом достигается путем более адресной подготовки кадров с учетом реальных потребностей экономики.

Социальное партнерство в сфере профессионального образования и обучения в новых социально-экономических условиях становится одним из наиболее эффективных путей обеспечения занятости населения, приобретает приоритетное значение в системе общегосударственных мер по повышению качества рабочей силы и регулированию профессиональной структуры спроса и предложения рабочей силы.

11.2. Требования рынка труда к качеству рабочей силы

В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. подчеркивается, что основной целью профессионального образования является подготовка квалифицированного специалиста соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособного на рынке труда, свободно владеющего своей профессией и ориентированного в смежных областях деятельности, способного к эффективной работе по специальности на уровне мировых стандартов, готового к постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности.

В рыночных условиях основой экономики является полная, продуктивная и свободно избранная занятость, а основой занятости населения — качество рабочей силы. Переход к рыночной экономике не может ограничиваться только процессом изменения или обновления экономики и ее структуры, требуется специальная программа подготовки людей к новым условиям. Это особенно актуально, когда посто-

янно меняются технологии и виды продукции, развиваются одни и становятся банкротами другие предприятия и отрасли экономики. Организации будут непрерывно трансформироваться, меняя форму, размеры, структуру, поставщиков, заключая новые договора, создавая новые объединения. Отсюда неизбежное возникновение в той или иной степени структурной безработицы и проблем повышения качества рабочей силы в целях занятости в новых сферах трудовой деятельности.

Глобализация экономики, вступление страны во Всемирную торговую организацию и структурные изменения в экономике значительно повышают требования к качеству рабочей силы. Специалисты утверждают, что появление новой экономики знаменует собой третью по счету экономическую революцию в истории человечества. Первой была аграрная революция с наиболее дефицитным ресурсом — плодородная земля, второй — промышленная революция с дефицитным ресурсом — вещественные элементы капитала, а дефицитным ресурсом новой экономики является *высококвалифицированный работник*. В экономике западных стран доля новой экономики достигает 25%, размеры новой экономики в Российской Федерации составляют 8,5—10% ВВП, при этом 5—5,5% приходится на долю образования, 1,5—2% — на науку и инновационный сектор, 2—5% — на интеллектуальные услуги. В развитых странах около 70—85% прироста ВВП приходится на долю новых знаний, воплощенных в технологии, оборудование, организацию производства.

Принципиальным образом расширяется диапазон и содержание требований к профессиональным качествам работников. К общепринятым требованиям четкой дисциплины, высоких исполнительских качеств, ответственности, инициативы и творческой заинтересованности в труде добавляются такие, как мотивация, гибкость, организаторские способности, готовность и способность к профессиональному развитию, умение ставить и решать проблемы, распределять время, соизмерять темп работ, готовность работать в экстремальных ситуациях, бережливость.

Рыночная экономика предъявляет повышенные требования к качеству рабочей силы, ее образовательному и профессионально-квалификационному уровню. *Качество рабочей силы — совокупность профессиональных, образовательных, психофизиологических характеристик, делающих человека способным выполнять трудовые функции той или иной сложности.*

До последнего времени основными критериями качества рабочей силы являлись:

- уровень образования работника;
- уровень профессиональной подготовки работника;

- уровень мотивации работника к повышению профессионализма и качества собственного труда;
- способность организационной структуры учреждения (предприятия) раскрывать все качества работника.

В условиях рыночной экономики и развития научно-технического прогресса эти критерии постоянно расширяются и дополняются. Так, в рекомендациях Конференции ректоров европейских университетов отмечалось, что качествами специалистов, пользующихся особым спросом на рынке труда, являются: творческий потенциал, гибкость, способность решать проблемы, анализировать ситуации, вести стоимостный анализ, работать в сетях, управлять ресурсами (включая время), способности к гражданской ответственности за принятые решения и последствия своей профессиональной деятельности.

Высокая квалификация, профессиональная гибкость и адаптационная способность работников становятся также основой их социальной защищенности, такие работники *наиболее конкурентоспособны* и мобильны на рынке труда.

Отечественные психологи и практики подчеркивают, что основу конкурентоспособности работника составляют его компетенции. Под компетенцией понимается общая способность и готовность работника к деятельности, основанная на знании и опыте, приобретенных благодаря обучению.

В настоящее время в соответствии с рекомендациями ЮНЕСКО о переходе к концепции компетентности человека и положением национальной системы оценки качества специалистов термин «компетентность» становится ведущим при оценке уровня квалификации работника, важнейшим критерием профессионального обучения и интегральным показателем качества рабочей силы.

Сущность новой концепции сводится к необходимости расширения границ знаний и умений, необходимых не только для производительности труда, но и в сфере жизнедеятельности в целом. Такой подход открывает широкую перспективу для раскрытия интеллектуального и трудового потенциала человека и дает основу для выбора стратегии профессионального образования. Исходя из этого, ведущим критерием качества подготовки кадров становится «профессиональная компетентность». Этот критерий отражает:

- владение системой знаний, навыков и умений, необходимых не только непосредственно для производительного труда, но и для всестороннего подхода к процессу и результатам труда;
- развитие профессионального, интеллектуального, физического потенциала работника квалифицированного труда, его профессио-

нальных и личностных качеств, позволяющих в дальнейшем, в соответствии с возрастающими требованиями, оценить новое содержание профессиональной деятельности.

Компетентность выражается не только объемом и качеством профессиональных знаний и умений, способностью оперативно и правильно оценивать сложившуюся ситуацию и принимать нужное решение, но и опытностью, которая характеризуется способностью предвидеть и не допускать ошибок в трудовой деятельности, а при их возникновении — быстро устранять.

В условиях рыночной экономики для создания конкурентоспособной продукции возрастает спрос на работников нового типа, которые могут создавать и эффективно использовать технику, технологию и продукцию новых поколений.

По мере дальнейшего развития современного производства в различных его отраслях применяется все больше одинаковых или близких по роду средств труда, увеличивается общность функционального содержания труда работников.

Расширение производственного профиля работников — одно из условий наиболее полного использования достижений научно-технического прогресса, повышения эффективности использования рабочей силы в условиях рыночной экономики. Вместе с тем необходимо учитывать, что рыночная экономика, наряду с выявлением взаимосвязей и интеграцией отдельных профессий, усиливает тенденцию к дифференциации знаний и умений и дальнейшей специализации.

Как показывает практика, с развитием форм собственности изменяются и требования, предъявляемые работникам на рынке труда. Раньше работодатель исходил из учета 3—5 социальных, профессиональных и психологических качеств и характеристик нанимаемого работника. В настоящее время их число увеличилось в 2—3 раза, и главным критерием становится конкурентоспособность работника, его высокий профессионализм.

Если раньше высшего образования было достаточно для 20—25 лет практической работы, то сегодня оптимальный срок его эффективности составляет 5—6 лет, а в отраслях, определяющих научно-технический прогресс, 2—3 года. Это означает, что в некоторых отраслях инновационные циклы короче, чем время подготовки специалистов, что еще раз подтверждает необходимость непрерывного образования.

Гармоничное развитие страны неразрывно связано с реализацией комплекса мер по развитию профессионального образования и рынка труда, обеспечению квалифицированными кадрами отраслей народного хозяйства.

В индустриально развитых странах рынок труда очень подвижен и способен приспосабливаться к изменениям в экономической конъюнктуре, если значительная часть рабочей силы квалифицирована.

В Российской Федерации в отличие от стран с развитой рыночной экономикой качество рабочей силы становится критическим. Индекс развития человеческого потенциала России в 1992 г. составлял 0,849, т.е. соответствовал группе наиболее развитых стран, в 1997 г. этот показатель составил 0,747 и соответствовал группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала.

В настоящее время более 50% работников, занятых в отраслях экономики, являются работниками неквалифицированного труда с узкой специализацией или труда средней сложности. Лишь 5% экономически активного населения относятся к категории специалистов высшей квалификации, в то время как в ФРГ к этой категории относится — 56%, в США — 43%¹. Средний возраст работников в отечественной промышленности составляет 53—57 лет, а молодежь в силу известных причин в большинстве своем оказалась психологически неподготовленной к труду в сфере материального производства.

Продолжается процесс насыщения рынка труда высвобождаемыми работниками, демобилизованными военнослужащими, выпускниками школ и учреждений профессионального образования. Большое количество квалифицированных работников меняют место работы и трудятся не по специальности. Основной контингент безработных составляют молодежь, женщины, инвалиды, демобилизованные военнослужащие, беженцы и вынужденные переселенцы. По ряду отраслей (в частности, по предприятиям и учреждениям, связанным с военно-промышленным комплексом) теряют работу инженеры, техники, ученые, преподаватели, квалифицированные рабочие и специалисты.

Реформы 1990-х гг. привели к сокращению и падению производства, снижению уровня жизни населения, вследствие чего произошло резкое сокращение массы и эффективности общественного производства. Отсутствие возможности трудоустройства, обесценивание и вытеснение высококвалифицированного труда привели к безработице, эмиграции квалифицированной рабочей силы, оттоку квалифицированных работников в теневую экономику.

Вместе с тем трудовой потенциал работающего населения использовался крайне нерационально. Наблюдались значительные потери рабочего времени за счет простоев, вынужденных отпусков, сокращения рабочего дня и т.д. Снизилась не только масса труда, но и его ка-

¹ См.: *Смирнов, И. П.* Человек — образование — профессия — личность. М., 2002.

чество. Сокращение массы и качества общественного труда стало одной из причин падения валового внутреннего продукта.

Особенностью региональных рынков труда является то, что наряду с увольнением малоквалифицированных работников высвобождаются также квалифицированные рабочие и специалисты. На рынках труда возникает качественно новое явление — конкуренция: в ряде регионов страны число безработных значительно превышает количество вакансий.

Анализ структуры вакансий, предъявляемых работодателями в региональные службы занятости, показывает, что рынок труда существенно влияет на качество рабочей силы и появление новых профессий, форм и видов профессиональной деятельности:

- новых рыночных профессий, связанных с обеспечением функционирования рынка труда, специфических процессов и специфических задач: маркетинг, менеджмент, страхование, реклама, социальные службы, информационные системы, налоговые агентства;
- новых форм профессиональной деятельности, новых специализаций в рамках существующих профессий: бухгалтер-аудитор, бухгалтер — оператор ПК, социальный работник, инженер по сбыту — маркетолог, специалист по научно-технической информации, профконсультант;
- новых видов профессиональной деятельности, не предъявляющих жестких требований к уровню профессиональной подготовки, малый бизнес, посредническая и торговая деятельность;
- различных видов занятости в форме индивидуальной деятельности: единичное и мелкотоварное производство товаров народного потребления, сельскохозяйственной продукции, услуги, народные и художественные промыслы, торговля.

В то же время растет число вакансий практически по всем группам профессий; наблюдается устойчивый спрос на рабочие профессии, во многих регионах в общем числе вакансий доля вакантных мест для рабочих достигает 75—80%. Наряду со спросом на профессии высококвалифицированного труда наблюдается также спрос на профессии, не требующие специальной подготовки. Острой проблемой остается несбалансированность спроса и предложения рабочей силы, структура спроса на рабочую силу не соответствует ее предложению в профессионально-квалификационном разрезе.

Только под воздействием рынка труда возможна реальная реформа системы профессионального образования, ее структуры, перечня профессий и содержания обучения. Именно отсутствием влияния рынка труда, конкретного заказчика кадров на образование можно объяснить неудачи многих концепций и реформ в этой сфере.

Учреждения профессионального образования, их руководители и педагогические кадры остались без ориентиров и четких рекомендаций, оказались вынужденными самостоятельно, часто эмпирически, методом проб и ошибок приспосабливаться к текущим запросам рынка труда и определять структуру подготовки кадров. Необоснованное, хаотическое увлечение подготовкой кадров без глубокого научного анализа потребности в них рынка труда ведет к значительному искажению структуры подготовки профессий и специальностей, действительно необходимых для развития регионов.

Профессиональная школа еще далека от удовлетворения запросов конкретных заказчиков. Сегодня она вынуждена ориентироваться лишь на общую конъюнктуру рынка труда, а не на его прогнозные характеристики.

Координация работы по комплексному решению проблем профессионального образования, внутрифирменного обучения персонала, подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан, профессиональной ориентации и психологической поддержки населения возможна лишь в рамках региональных программ развития человеческих ресурсов. На разработке и реализации этих программ должно быть сосредоточено внимание руководителей органов образования, органов по труду и занятости в тесном взаимодействии с социальными партнерами.

Решение проблем повышения профессионального потенциала российской экономики требует изменения государственной политики в области рационального использования и развития человеческих ресурсов, преследуя при этом следующие цели:

- обеспечить конкурентоспособность рабочей силы на национальном и международном рынках труда через развитие системы профессионального образования внутрифирменного обучения персонала;
- разработать профессиональные государственные стандарты и создать механизм сертификации персонала;
- обеспечить государственное регулирование рынка рабочей силы и рынка образовательных услуг через разработку и реализацию национальных, региональных и отраслевых программ развития человеческих ресурсов;
- развивать и совершенствовать систему подготовки и переподготовки высвобождаемых работников, безработных граждан и незанятого населения;
- содействовать профессиональному самоопределению и развитию профессиональной карьеры молодежи путем создания и развития

национальной системы профориентации и психологической поддержки населения.

Решение перечисленных проблем позволит устранить имеющийся дисбаланс между рынком труда и рынком образовательных услуг, усилить взаимодействие учреждений профессионального образования с рынком труда, повысить качество подготовки рабочей силы.

11.3. Нормативно-правовое обеспечение социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения

Взаимодействие широкого круга социальных партнеров в разработке нормативно-правовых документов при лидирующей роли государства позволяет обеспечить единство подходов к квалификационным требованиям на федеральном и территориальном уровнях и является необходимым условием обеспечения конкурентоспособности и профессиональной мобильности рабочей силы.

Ежегодно в результате совместной работы законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ и региональных служб занятости принимается более 900 нормативных и правовых актов (постановлений законодательных собраний, администраций, распоряжений глав администраций и т.п.). Принятие нормативных правовых актов на территориальном уровне позволяет детально проработать соответствующие направления деятельности служб занятости и полнее учитывать региональные особенности. Практика показывает, что многие специфические задачи отдельных территорий и регионов могут эффективно решаться в рамках местных нормативно-законодательных актов, разработанных с широким участием социальных партнеров.

Основными направлениями развития нормативной правовой базы регионов являются:

- содействие занятости населения депрессивных регионов;
- содействие занятости наименее защищенных категорий населения;
- предотвращение кризисных ситуаций на рынке труда;
- развитие социального партнерства;
- развитие общественных работ и временной занятости;
- содействие трудоустройству подростков и молодежи;
- квотирование рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

Одновременно ведутся разработки соответствующих нормативных правовых актов на федеральном уровне.

В соответствии с Программой социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу осуществлена разработка Концепции нового общероссийского классификатора профессий в соответствии со структурными изменениями, происходящими на рынке труда, и с учетом международного опыта регулирования рынка труда. Разработаны методология и методика формирования профессиональных стандартов, соответствующих требованиям, предъявляемым на международном рынке труда. Проводится определенная работа по гармонизация Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий с динамично изменяющимися требованиями рынка труда, международными требованиями в области квалификации по профессиям и профессиональных стандартов. В целях практического признания бакалавров и магистров на рынке труда подготовлено и утверждено постановление «О внесении дополнения в приложение № 2 к постановлению Минтруда России от 6 июня 1996 г. № 32 “Об утверждении разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик по общеотраслевым должностям служащих”», регламентирующее прием на работу на должности и последующую аттестацию лиц, имеющих квалификацию «бакалавр» и «магистр» в Российской Федерации.

Однако до настоящего времени отсутствует универсальная система классификации профессий, соответствующая международным стандартам по видам профессиональной деятельности и уровням иерархии. Действующие нормативные документы, призванные систематизировать профессиональную деятельность, не образуют единой законодательной базы и представлены на разных уровнях формализации.

Для обеспечения измеримости и единства нормативно-методических материалов, используемых различными ведомствами при учете и анализе распределения рабочей силы по профессиональным группам, обеспечения возможности проведения сопоставлений объемов ежегодного предложения со стороны выпускников учреждений профессионального образования и общих объемов спроса со стороны работодателей необходимо:

- использовать в практической работе такие нормативные документы, как «Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов», утвержденный Госстандартом России и введенный в действие с 1 января 1996 г., а также «Тарифно-квалификационные характеристики общеотраслевых должностей служащих и общеотраслевых профессий рабочих», утвержденные Минтрудом России;

- провести работу по совмещению ведомственных классификаторов, которыми руководствуются учебные заведения, органы образо-

вания, и «Общероссийского классификатора занятий» (ОКЗ), которым руководствуются органы статистики и службы занятости; предприятиям и организациям осуществлять учет и отчетность по профессионально-квалификационному составу и движению персонала на основе ОКЗ;

- разработать профессиональные стандарты как основу для разработки образовательных стандартов.

Действующий «Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов» (ОКПДТР) является алфавитным перечнем профессий рабочих и должностей служащих; он не приспособлен к применению в качестве инструмента анализа и прогноза профессионально-квалификационной структуры занятых. Количество включенных в классификатор профессий и квалификационные характеристики работников не учитывают новых экономических условий, не всегда адекватны формам и методам организации производства, новым технологиям и качественным переменам на рынке труда и в сфере занятости.

Функцию идентификации профессионально-квалификационного состава потребности в рабочей силе выполняет «Общероссийский классификатор занятий» (ОКЗ), группировки которого сопоставимы с Международной стандартной классификацией занятий (МСКЗ-88)¹. ОКЗ имеет четырехуровневую структуру. Объектами классификации являются однородные по содержанию работ укрупненные группировки профессий рабочих и должностей служащих. Структурно классификатор состоит из девяти укрупненных групп и 30 подгрупп (двухзначный код), по которым обрабатываются и публикуются результаты выборочных обследований Госкомстата, идентифицирующие спрос на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе.

Например, к укрупненным группам относятся:

- руководители органов власти и управления, включая руководителей учреждений, организаций и предприятий;
- специалисты высшего уровня квалификации;
- специалисты среднего уровня квалификации;
- служащие, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием;
- работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности;
- квалифицированные рабочие сельского, лесного, охотничьего хозяйства, рыбоводства и рыболовства;

¹ См.: Общероссийский классификатор занятий. М., 1995.

- квалифицированные рабочие крупных и мелких промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр;

- операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин и слесари-сборщики;

- неквалифицированные рабочие;

- военнослужащие.

ОКЗ предусматривает четыре группы занятий: укрупненные группы, подгруппы занятий, составные группы и базовые группы. По мере перехода от укрупненных групп занятий к базовым группам происходит сужение и конкретизация названий профессий. Так, укрупненная группа профессий «Квалифицированные рабочие крупных и мелких промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологической разведки» включает следующую подгруппу занятий:

- металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности;

- горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтных работ;

- художественных промыслов, полиграфического производства;

- транспорта и связи;

- другие профессии.

В свою очередь, подгруппа занятий «Металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности» включает составную группу занятий «Станочники широкого профиля», а эта составная группа включает базовую группу занятий «Токарь».

Кроме того, ОКЗ включает около 130 составных (трехзначный код) и около 400 базовых групп (четырёхзначный код). По базовым группам собираются данные в процессе выборочных обследований предприятий. Ценные сведения по данной проблеме содержатся в материалах мониторинга, проводимого региональными органами по труду и занятости.

ОКЗ включен в «Перечень общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации» и утвержден постановлением Правительства РФ. Исходя из этого в России введен новый классификатор видов деятельности, продукции и услуг, в основу которого положены главные характеристики занятости: сфера экономической деятельности, профессия и статус занятого. Ниже показана международная классификация сфер экономической деятельности.

1. Сельское хозяйство.

2. Рыболовство.

3. Горнодобывающая промышленность.
4. Обрабатывающая промышленность.
5. Электроэнергия, газ, водоснабжение.
6. Строительство.
7. Оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей, бытовых приборов, предметов личного пользования.
8. Гостиницы и рестораны.
9. Транспорт, складское хозяйство и связь.
10. Финансовое посредничество.
11. Деятельность с недвижимым имуществом и прокат; деятельность исследовательская и коммерческая.
12. Государственное управление, оборона, обязательное социальное обеспечение.
13. Образование.
14. Здравоохранение и соцзащита.
15. Деятельность по предоставлению коммунальных, социальных и персональных услуг.
16. Деятельность по ведению частных домашних хозяйств наемным обслуживанием.
17. Деятельность экстерриториальных организаций и органов.

В последние годы проведена большая работа по разработке государственных образовательных стандартов, устанавливающих определенные нормативные требования к подготовке кадров по всем уровням профессионального образования. Образовательные стандарты разрабатываются в соответствии с утвержденным Правительством РФ перечнем профессий и специальностей начального, среднего и высшего профессионального образования. Так, например, по профессиям начального профессионального образования разработано около 300 стандартов. Для формирования содержания профессионального образования в структуре стандартов выделяются три основных блока: полипрофессиональный, профессиональный и специальный. Эти относительно автономные блоки стандарта содержат основные требования к работникам соответствующих профессий и специальностей.

Правительством РФ утверждены «Правила разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов по всем уровням профессионального образования». В соответствии с этими Правилами региональные компоненты образовательных стандартов разрабатываются образовательными учреждениями по инициативе органа исполнительной власти региона, отражаются в основных образовательных программах профессионального образования и утверждаются самими образовательными учреждениями.

Опыт практического применения образовательных стандартов показывает, что они обеспечивают эквивалентность профессионального образования на всей территории страны, являются эффективным инструментом построения отношений между региональными и федеральными органами управления образования, организации процесса подготовки кадров.

Вместе с тем опыт применения государственных образовательных стандартов показывает, что они не всегда отвечают требованиям работодателей к подготовке кадров, не полностью отражают все характеристики будущей профессиональной деятельности выпускников, поэтому не являются достаточной основой для отбора содержания профессионального образования. Это объясняется тем, что в образовательных стандартах требования к подготовке кадров сопряжены с тарифно-квалификационными характеристиками «Общероссийского классификатора профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов».

Опыт зарубежных стран показывает, что базой для разработки образовательных стандартов и, прежде всего, их федерального компонента должны быть профессиональные стандарты, на основе которых во многих странах созданы системы сертификации персонала и оценки уровня компетентности работников. Их можно определить как концентрированное выражение востребованного рынком труда комплекса оплачиваемых, имеющих устойчивый и развивающийся спрос работ (услуг), определяющих требуемый уровень квалификации работника, функциональные обязанности, полномочия и ответственность¹.

Профессиональные стандарты — это минимально необходимые требования к профессиональному уровню работников с учетом обеспечения производительности и качества выполняемых работ в определенной отрасли производства и экономики. Профессиональные стандарты содержат наименование должностей и соответствующие им квалификационные и образовательные уровни, перечень конкретных должностных обязанностей.

Опыт стран Европы и США показывает, что важнейшим условием разработки профессиональных стандартов является скоординированное взаимодействие представителей сфер образования, органов по труду и занятости, правительственных структур, промышленности, включая как многонациональные корпорации, так и малые и средние предприятия. Взаимодействие социальных партнеров в разработке стандартов позволит обеспечивать единство подходов к квалификационным требованиям на национальном и территориальном уровнях.

¹ См.: *Смирнов, И. П.* Теория профессионального образования. М., 2006. С. 161.

Например, в Нидерландах для разработки профессиональных стандартов созданы более 20 национальных организаций, представляющих интересы государства, работодателей и работников и осуществляющих взаимодействие между рынком труда и профессиональным образованием. Разработка профессиональных стандартов осуществляется в следующем порядке. На первом этапе социальные партнеры определяют профили профессий, затем эти профили обсуждаются с представителями сфер образования и занятости и после этого по каждому профилю определяются минимально необходимые знания и умения, необходимые для получения квалификации. Каждая квалификация состоит из элементов квалификации и может осваиваться поэтапно. Разработанные таким образом профессиональные стандарты подлежат согласованию с Советом по рынку труда и образованию и утверждению в министерстве образования.

В Великобритании участие социальных партнеров в разработке профессиональных стандартов и взаимодействие учреждений профессионального образования с рынком труда заложены в самой структуре управления профессиональным образованием. В реализации стратегии и управления профессиональным образованием и обучением принимают участие следующие социальные партнеры:

- министерство образования и занятости, созданное путем объединения соответствующих министерств в целях обеспечения тесного взаимодействия учреждений образования и рынка труда;
- совет по финансированию колледжей продолженного образования;
- советы по обучению на местах, которые являются центральной структурой, формирующей и организующей обучение на местах совместно с предприятиями. Эти советы объединяют интересы работодателей и сферы образования и фактически являются органом взаимодействия социальных партнеров

В нашей стране необходимо с учетом зарубежного опыта совместными усилиями социальных партнеров ускорить разработку и внедрение профессиональных стандартов, которые могут стать основой для создания нового поколения государственных образовательных стандартов и учебно-методических комплексов, обеспечивать расширение профиля подготовки рабочих и специалистов с высоким профессиональным потенциалом, социально и лично ориентированных.

Актуальной задачей социальных партнеров на этом этапе является осуществление мероприятий по выполнению положения Болонской декларации по практическому признанию работодателями квалификаций (степеней) «бакалавр» и «магистр».

В этом направлении алгоритм взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда можно представить следующим образом:

- рынок труда, выражая совокупный спрос работодателей на рабочую силу в разрезе укрупненных групп профессий и специальностей, определяет профессии и специальности, номенклатура которых отражается в «Классификаторе профессий (специальностей)», для них органы образования совместно с работодателями разрабатывают профессиональные стандарты;

- органы профессионального образования на основе профессиональных стандартов разрабатывают классификаторы в образовании, образовательные стандарты, учебно-методические комплексы и осуществляют образовательный процесс, результатом которого является востребованный рынком труда профессионально подготовленный работник.

Профессиональные стандарты могут быть основой для создания не только образовательных стандартов, но и последующей разработки профессиональных образовательных программ, учебников, учебных пособий и других средств обучения. Разработку профессиональных образовательных программ и учебников следует рассматривать как первое звено в цепи взаимосвязанных мероприятий по созданию системы дидактических средств обучения профессии. Оптимальная реализация дидактических функций учебника и обеспечение индивидуализации обучения возможна при наиболее полной связи учебника с системой средств обучения.

Наиболее эффективной формой осуществления этой связи является комплекс средств обучения профессий (группе профессий), который состоит из учебного комплекса (для учащихся) и учебно-методического комплекса (для преподавателей и мастеров практического обучения). Основное содержание обучения, структуру его реализации дает учебник, а конкретизацию и дифференциацию содержания обучения дают другие средства обучения, которые вместе с учебником составляют комплекс. Например, разработанный автором комплекс средств обучения газовиков широкого профиля включает:

- профессиональный и образовательный стандарты;
- программы специального предмета и практического обучения;
- учебники «Основы газового хозяйства» и «Устройство и эксплуатация газового хозяйства»;
- методику практического обучения;
- методические рекомендации для преподавателей и мастеров;

- учебно-наглядные пособия (два комплекта из 23 и 18 плакатов);
- учебные кино и диафильмы, мультимедийные программы, справочники и т.д.¹

Все эти материалы дополняют, расширяют и углубляют материал учебника, а сам учебник все больше приобретает системное качество и утрачивает некоторые свойства, присущие ему, когда он был универсальным средством. Одновременно значительно возрастают систематизирующая, интегрирующая функции учебника.

Вышерассмотренные подходы, вызванные тенденцией к системности и иерархизации, необходимо учитывать при разработке нормативно-правового обеспечения социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения.

11.4. Потребности и мотивационные устремления молодежи

Практика показывает, что на территориальном уровне трудно согласовать потребности рынка труда и рынка образовательных услуг. Это обусловлено тем, что рынок труда, как правило, предъявляет спрос на рабочих и специалистов, прежде всего, на территориальном уровне, а решение о получении соответствующего образования принимается молодежью с учетом востребованности будущей профессии (специальности) не только на данной территории, но и в других регионах. Поэтому важно учитывать также образовательные намерения молодежи.

Анализ потребностей и устремлений молодежи в профессиональном образовании, баланса выпускников образовательных учреждений по направлениям их дальнейшей деятельности производится на основе изучения и обобщения материалов органов образования, служб занятости, периодических опросов различных групп молодежи. При этом особое внимание необходимо уделять изучению структуры образовательных потребностей молодежи, ориентации на типы учебных заведений, виды и уровни профессионального образования, сферы будущей трудовой деятельности.

Данные периодических опросов выпускников школ и студентов учреждений профессионального образования показывают, что наряду с положительными тенденциями профессионального самоопределения молодежи наметились и негативные, связанные со сложившимся

¹ См.: Кязимов, К. Г. Учебно-методическое обеспечение профессионального обучения незанятого населения. Саратов, 2005. С. 46.

противоречием между профессионально-образовательными намерениями молодежи и реальной ситуацией на рынке труда и в сфере занятости. Основными факторами, определяющими эти намерения, явились спад производства, свертывание высокотехнологичных и наукоемких производств, высвобождение работников и связанная с этим безработица, падение престижа технического образования, появление новых жизненных стандартов и мотивов выбора сферы трудовой деятельности.

В этих условиях профессионально-образовательный выбор молодежи зачастую определяется стихийными представлениями о престижности и востребованности определенных профессий и специальностей и не всегда соответствует интересам личности, общества и работодателей, однако он во многом определяет структуру образовательных услуг.

Сложившийся дисбаланс между структурой подготовки кадров и спросом на выпускников обуславливает необходимость создания в каждом регионе информационной системы, способной быстро и адекватно реагировать на состояние и прогнозные характеристики рынка труда, помогать молодежи выбирать профессии (специальности), а учебным заведениям своевременно принимать меры по открытию новых направлений подготовки кадров. Все это имеет определяющее значение для формирования спроса на требуемых специалистов, осознанного выбора молодежью профессии с учетом их склонностей и потребностей рынка труда, а также подготовки в учебных заведениях тех кадров, в которых нуждается экономика регионов. В то же время необходимо совершенствовать технологию прогнозирования перспективных потребностей организаций в рабочей силе и использованию прогнозов для формирования планов приема в соответствующие учреждения профессионального образования. Анализ предложения рабочей силы характеризует профессионально-квалификационный состав экономически активного населения данной территории.

Важное значение имеет анализ баланса выпускников 9-х и 11-х классов общеобразовательной школы. По данным Минобрнауки России, в 2006 г. прием выпускников 9-х классов в учреждения НПО составил примерно 17,8%, в учреждения СПО — 12,9%, в таких же пределах возрос прием в эти учреждения выпускников 11-х классов. Однако необходимо учитывать, что за последние годы уменьшилось абсолютное количество выпускников как 9-х, так и 11-х классов. Так, по данным государственной образовательной статистики, в целом по России количество выпускников 9-х классов уменьшилось с

2171,1 тыс. в 2001 г. до 1567,4 тыс. в 2006 г., а количество выпускников 11-х классов за этот период уменьшилось с 1313,3 тыс. до 1189,6 тыс. человек. Эта тенденция проявляется практически во всех регионах России.

Решить проблему взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг невозможно без учета интересов непосредственного потребителя образовательных услуг, который имеет свои цели, задачи, мотивацию относительно освоения профессии и выбора сферы трудовой деятельности.

Учебные заведения всех уровней профессионального образования десятки лет ориентировались на экстенсивное развитие экономики и централизованное отраслевое планирование и воспроизводство рабочей силы. Сейчас учебным заведениям необходимо перейти от отраслевого принципа подготовки к территориальному с учетом потребностей экономики регионов. Однако отсутствие долговременных прогнозов социально-экономического развития, слабая связь с заказчиками кадров приводит к тому, что образовательные учреждения вынуждены ориентироваться на потребности молодежи в образовательных услугах без учета потребностей экономики регионов.

Весь сложный механизм работы по организации и осуществлению профессионального образования молодежи может успешно функционировать при условии тесного взаимодействия органов службы занятости с органами образования, образовательными учреждениями, предприятиями и другими социальными партнерами. В этих условиях государство и социальные партнеры должны создавать необходимые внешние условия для функционирования и развития всех уровней профессионального образования. В соответствии с Законом «Об образовании» государство содействует обеспечению равенства возможностей граждан в получении образования и обучения, принимает меры по оптимальному развитию всех уровней профессионального образования, обеспечивает при равных возможностях приоритет обучения по профессиям и специальностям, представляющим стратегический интерес для страны, но пока не пользующимся спросом у молодежи.

Назрела необходимость разработки в каждом субъекте Федерации кадровой политики со стратегической целью создания благоприятных условий жизнедеятельности населения, повышения эффективности воспроизводства и использования потенциала молодых специалистов. Отсутствие государственной системы профориентации молодежи, разрушение связей учебных заведений с организациями, снижение требований к абитуриентам, поступающим учиться на

платной основе, открытие специальностей без учета потребностей народного хозяйства приводят к нарушению баланса спроса и предложения рабочей силы, рассогласованию между рынком труда и рынком образовательных услуг, осложняют трудоустройство выпускников. Поэтому необходимо осуществлять меры по прогнозированию тенденций развития экономики, приведению структуры, объемов и профилей подготовки кадров в учреждениях профессионального образования в соответствие с потребностями экономики и прогнозными характеристиками рынка труда, что позволит смягчить риск безработицы среди молодых специалистов.

11.5. Социальное партнерство на этапе трудоустройства выпускников

Если до середины 1990-х гг. основным каналом безработицы было добровольное или вынужденное увольнение персонала из организаций и предприятий, то сейчас рынок труда в ряде регионов пополняется безработными в основном за счет выпускников учебных заведений профессионального образования.

Социально-экономические преобразования, проводимые в России в 1990-х гг., неоднозначно повлияли на развитие начального, среднего и высшего профессионального образования и вызвали серьезные проблемы с трудоустройством выпускников. Ценность профессионального образования для молодежи стала в большей степени зависеть не от реальной потребности в специалистах соответствующего профиля, а от престижности «модных» специальностей. Вследствие этого возник лавинообразный спрос на модные специальности в учреждениях высшего профессионального образования, на что немедленно отреагировали негосударственные учебные заведения и платные отделения государственных учебных заведений. В условиях безработицы возросло влияние конъюнктурного спроса на «модные» профессии и специальности и, соответственно, на негосударственные образовательные учреждения, реализующие программы обучения этим профессиям. Образовательные услуги, как товар, отличаются специфическими признаками (долговременность проявления эффекта, неосвязаемость, привлекательность), поэтому спрос на такие услуги формируется не только состоянием рынка труда, но и под воздействием общественного мнения о престижности и выгоды отдельных специальностей.

Проблема трудоустройства осложняется также несоответствием объемов и профилей подготовки кадров потребностям экономики регионов, а также завышенным выпуском специалистов по «модным»

профессиям в ущерб подготовке кадров для возрождающейся промышленности, социальной сферы и новых рыночных структур. Эти и другие недостатки и проблемы профессионального образования и обучения наиболее рельефно проявляются на этапе трудоустройства выпускников. Поэтому роль социального партнерства на этом этапе должна возрастать и актуализироваться.

Интересы социальных партнеров в этот период сталкиваются и переплетаются. Выпускники стремятся поступить на престижную и высокооплачиваемую работу, работодатели ищут конкурентоспособную рабочую силу, учреждения профессионального образования стремятся обеспечить высокий уровень подготовки кадров и их трудоустройство, службы занятости заинтересованы трудоустроить выпускников, обращающихся в службы занятости в целях поиска подходящей работы. Выпускники впервые сталкиваются с проблемой их аттестации не только со стороны учебного заведения, но работодателей и других социальных партнеров. При этом работодатели учитывают не только оценки в дипломах, но, прежде всего, конкурентоспособность и профессиональную мобильность молодых специалистов, их способность «предъявлять себя работодателю» и при необходимости менять виды трудовой деятельности, осваивать новые профессии. Многие выпускники во время прохождения производственной практики на предприятиях сталкиваются с реалиями рыночной экономики, проблемой конкуренции в борьбе за рабочее место и собственной конкурентоспособности.

Проблемы и недостатки, выявленные на этапе трудоустройства выпускников, должны быть проанализированы социальными партнерами для принятия соответствующих мер по их разрешению и успешной адаптации выпускников на предприятиях. Эта работа проводится на основе изучения материалов органов образования, служб занятости, работодателей, государственной и ведомственной статистики. Анализ показывает, что основными причинами, сдерживающими эффективное трудоустройство и адаптацию выпускников учреждений профессионального образования, являются:

- низкая конкурентоспособность выпускников, отсутствие у большинства из них необходимых знаний и навыков самоопределения на рынке труда, развития трудовой карьеры, ведения переговоров с работодателями по вопросам трудоустройства;
- слабая информированность учащихся об особенностях рынка труда;
- несоответствие профессионально-квалификационных качеств выпускников потребностям экономики и структуре имеющихся вакансий;

- поверхностное и одностороннее взаимодействие с социальными партнерами;
- отсутствие механизма, обеспечивающего эффективное взаимодействие рынка труда и рынка образовательных услуг;
- отсутствие вакансий для молодежи, не имеющей опыта трудовой деятельности и высокой квалификации, в связи с чем они не всегда могут найти работу, причем не только по полученной профессии;
- отсутствие у выпускников навыков трудоустройства и самопрезентации на рынке труда;
- трудовая мотивация выпускников еще не сформирована, и они часто отдают предпочтение высокооплачиваемой и престижной работе.

Основой повышения потенциала трудоустройства и адаптации выпускников является высокий уровень их профессиональной подготовки и конкурентоспособность на рынке труда.

Статистические данные показывают, до 40% выпускников учебных заведений профессионального образования, освоивших не востребованные рынком труда профессии, не могут своевременно трудоустроиться, 30% выпускников трудоустраиваются не по полученной специальности, 60% безработной молодежи имеет только полное или неполное общее среднее образование. Все это означает, что на рынок труда попадает рабочая сила, либо не пользующаяся спросом, либо не способная выдержать конкуренцию.

Важно не просто трудоустроить выпускников, а трудоустроить их по полученной профессии (специальности). Специальные исследования выявили следующие показатели трудоустройства выпускников различных учреждений профессионального образования¹:

выпускников ВПО — 22,4%, по специальности — 16,9%;

выпускников СПО — 20,7%, по специальности — 13,3%;

выпускников НПО — 21,9%, по профессии — 11,7%.

Такое положение характерно на протяжении ряда лет для многих регионов Российской Федерации. Можно выделить следующие основные критерии конкурентоспособности выпускников на рынке труда: профессиональная квалификация, общая и профессиональная культура, трудовая мотивация, поведение на рынке труда. В табл. 3 эти критерии рассмотрены на уровне общих требований к рабочей силе и на уровне специальных требований к выпускникам учреждений профессионального образования.

¹ См.: *Кривошеев, В. Т.* Социальное партнерство в сфере профессионального образования населения. Саратов, 2003. С. 103.

Таблица 3

**Критерии конкурентоспособности выпускников учреждений
профессионального образования**

Требования рынка труда к качеству рабочей силы	Специальные требования к выпускникам учреждений профессионального образования
Профессиональная квалификация	
Уровень профессионального образования	Какое окончил учебное заведение
Опыт трудовой деятельности	Результаты обучения
	Опыт работы
Общая и профессиональная культура	
Профессиональная деятельность	Обоснованность выбора профессии и от- ношение к полученной специальности
Ценности и ориентации	Ценности и ориентации
Трудовая мотивация	
Карьерные планы	Планы профессиональной и должностной карьеры
Уровень притязаний	Самооценка и уровень притязаний
Поведение на рынке труда	
Уверенность	Мотивация на достижение успеха
Активность в поиске подходящей работы	Четкость целей и мотивов трудоустрой- ства

Чем успешнее будут сформированы вышеприведенные характеристики конкурентоспособности выпускников, тем успешнее они будут востребованы работодателями, трудоустроены и закреплены на рабочих местах.

Международный и отечественный опыт показывает большую эффективность профориентационных услуг, оказываемых молодежи, что связано с их высокой восприимчивостью к новым формам поведения, способностью к адаптации к новым условиям, в том числе от учебы к трудовой деятельности.

Профессиональное самоопределение молодежи во многом зависит от сложившихся стереотипов престижности и востребованности отдельных профессий и не всегда соответствует потребностям рынка труда. Однако, как показывает практика, оно в значительной мере влияет на структуру подготовки кадров в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования.

В 2005 г. специалисты региональных служб занятости оказали более 6,0 млн услуг по профориентации, из них молодежи — 2,9 млн услуг. Наиболее распространенным видом услуг является информирование о рынке труда, потребностях региона в специалистах определенного профиля и квалификации, возможностях трудоустроиться, требованиях работодателей, возможностях обучения и повышения квалификации. Высокую эффективность показывают специальные программы «Выбор профессии», «Мой имидж», «Социальная и профессиональная адаптация молодежи в условиях конкуренции на рынке труда», разработанные специалистами служб занятости для проведения занятий с учащимися и выпускниками учебных заведений.

В современных условиях возрастает общественная значимость профориентации, усложняются ее функции и задачи. Если раньше профориентация ограничивалась в основном оказанием помощи человеку в выборе профессии, то сегодня профориентация рассматривается как помощь в реализации его возможностей и ресурсов, процесс сопровождения профессиональной карьеры и важнейшее направление повышения качества рабочей силы.

Результаты опросов показывают, что примерно 65—85% учащихся школ ориентированы на продолжение образования в вузах. Это объясняется не только престижностью высшего образования, но и появлением на рынке разнообразных привлекательных образовательных услуг. Такой феномен специалисты называют «формированием потребительских предпочтений», т.е. в данном случае предпочтение отдается моде, а не трудоустройству.

Эти и другие факторы приводят к тому, что на рынке труда возникают стихийные изменения спроса на образовательные услуги, порождающие резкие периодические колебания в сторону увеличения спроса на одни группы профессий и специальностей и уменьшения — на другие. Специалисты отмечают, что такие всплески на рынке образовательных услуг чаще возникают под влиянием социально-психологических факторов, изменений в общественном сознании, чем под воздействием факторов экономического характера. При этом в силу высокой значимости социально-психологических условий формирования спроса на образовательные услуги его изменения постоянно отстают от прогнозных характеристик рынка труда, что приводит к возникновению «временного лага» (до 5—6 лет) между изменениями на рынке труда и на рынке образовательных услуг. Это привело к тому, что во многих регионах подавляющая часть платных услуг оказывается студентам, осваивающим «модные» специальности, без учета потребностей экономики регионов, в то же

время возрастает потребность в рабочих и специалистах для промышленности, сельского хозяйства, социально-трудовой сферы, жилищно-коммунального хозяйства, сферы обслуживания, строительного комплекса и др.

Анализ состояния предложения и спроса на различные профессии и специальности показывает, что во многих регионах в настоящее время количество юристов, финансистов и менеджеров превышает спрос в несколько раз. При этом значительно возрастает спрос на рабочие профессии промышленности и строительства, а потребность в инженерных кадрах в два раза превышает предложение, возрастает также спрос на работников социально-трудовой сферы, сферы обслуживания.

Несоответствие структуры подготовки кадров структуре их потребности нельзя объяснять только как результат консервативности существующих систем воспроизводства рабочих и специалистов и их неспособность четко реагировать на потребности рынка труда. Это обстоятельство справедливо лишь отчасти. Главная причина такого несоответствия заключается в отсутствии условий и нормативов, которые нацеливали бы рынок труда на более эффективное использование рабочей силы, особенно высококвалифицированных рабочих, специалистов, выпускников учебных заведений.

Практика показывает, что исключительно жесткие и завышенные требования к выпускникам предъявляют предприятия частного сектора. В этой связи необходимо усиление работы органов надзора за соблюдением трудового законодательства по обеспечению гарантий трудовых прав молодежи.

В целях обеспечения конкурентоспособности выпускников учреждений профессионального образования необходимо значительное повышение качества их подготовки за счет обновления содержания и внедрения интенсивных технологий обучения, формирования у них предпринимательской инициативы, творчества, умения пользоваться разнообразной информацией, расширения подготовки кадров на контрактной основе, предусматривающей целевую подготовку, трудоустройство и адаптацию на рабочем месте.

Трудоустройство выпускников учреждений профессионального образования в значительной степени определяется тем, насколько адекватно ориентированы учащиеся школ и студенты потребностям экономики территорий.

Кардинальное решение проблемы взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда обуславливает необходимость учета социальными партнерами всех предпосылок и

факторов, влияющих на воспроизводство и использование рабочей силы:

- изучение состояния, ключевых проблем и прогнозных характеристик территориальных рынков труда;
- обоснование требований к качеству, объемам и рациональной структуре подготовки кадров в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования;
- изучение потребностей и мотивационных устремлений молодежи в профессиональном образовании;
- анализ баланса выпускников образовательных учреждений по направлениям их дальнейшей учебы и трудовой деятельности;
- изучение причин, затрудняющих трудоустройство выпускников;
- переход на контрактную систему взаимоотношений с предприятиями.

Все это позволит социальным партнерам оказывать регулирующее воздействие на формирование образовательных потребностей молодежи, готовить кадры с учетом их склонностей и потребностей экономики.

Задания для самостоятельной работы

1. Охарактеризуйте состояние и ключевые проблемы российского рынка труда.
2. Обоснуйте требования рынка труда и социальных партнеров к качеству рабочей силы.
3. Охарактеризуйте состояние нормативно-правового обеспечения социального партнерства в сфере профессионального образования.
4. Раскройте роль социальных партнеров в анализе потребностей и мотивационных устремлений молодежи.
5. Охарактеризуйте основные факторы, влияющие на эффективность взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда.

Глава 12

Социальное партнерство в условиях определения спроса на рабочую силу и формирования заказа на подготовку квалифицированных кадров

В настоящее время в регионах Российской Федерации отрабатывается механизм формирования регионального заказа на подготовку кадров, что весьма актуально в связи с передачей финансирования учреждений начального и среднего профессионального образования субъектам Федерации. Практика показывает, что в ряде случаев целесообразно введение социального заказа на подготовку кадров. Эту функцию наиболее успешно могут осуществлять социальные партнеры (предприятия, службы занятости, отраслевые управления администрации субъектов РФ), которые пока не влияют на процессы воспроизводства кадров для соответствующих отраслей, предприятий и организаций.

В рыночной экономике спрос и предложение регулируются путем последовательных приближений. Поэтому некоторые сферы требуют предварительного планирования на основе прогнозов спроса и предложения, например, социальная сфера, сфера обслуживания, микроэлектроника и др.

Определение спроса на рабочую силу и формирование объемов государственного заказа обуславливают необходимость всесторонней теоретической проработки модели кадрового обеспечения региона. Во многих работах по экономике и образованию вопросы кадрового обеспечения регионов рассматриваются в отрыве от прогнозных характеристик рынка труда и сферы занятости. При этом в условиях достаточной проработки отдельных элементов образовательной системы нет четкого анализа воспроизводства рабочей силы с учетом всех источников подготовки кадров (профессионального образования, внутрифирменного обучения, переподготовки безработных граждан). В решении этой проблемы важное значение имеет взаимодействие региональных органов образования, учреждений профессионального

образования, служб занятости и работодателей, призванных прежде всего восполнять потребность на основе формирования регионально-го заказа на подготовку квалифицированных рабочих.

Методологической основой формирования государственного заказа на подготовку рабочих и специалистов является анализ спроса на рабочую силу, профессионально-квалификационной структуры вакансий и основных факторов, определяющих требования работодателей к уровню квалификации и перечню профессий и специальностей для профессионального образования молодежи.

Поскольку в различных публикациях встречается разная трактовка терминов и понятий, используемых при анализе рынка труда и проблем подготовки и переподготовки рабочей силы, приведем определения наиболее часто употребляемых понятий.

Спрос на рабочую силу отражает потребность экономики в определенном количестве работников на конкретный период.

Предложение рабочей силы отражает потребность различных групп населения в получении работы по найму и на этой основе — источника средств существования. Соотношение спроса и предложения характеризует напряженность на рынке труда.

Формирование государственного регионального заказа на подготовку квалифицированных кадров означает анализ регионального рынка труда, перспектив социально-экономического развития региона и обоснование путей обеспечения его кадрами за счет государственного заказа.

Необходимость разработки методики формирования государственного заказа на профессиональную подготовку кадров в соответствии с потребностями регионального рынка труда вытекает из имеющихся противоречий:

- между профессионально-квалификационной структурой спроса на рынке труда и предложением рабочей силы по профессиям, уровням квалификации;
- между требованиями работодателей к качеству рабочей силы и отсутствием высокого уровня квалификации у выпускников учреждений профессионального образования;
- между общественной потребностью в кадрах определенной квалификации и индивидуальными потребностями молодежи;
- между структурой подготовки кадров в учебных заведениях и профессионально-квалификационным спросом на рынке труда.

Преодоление указанных противоречий требует наряду с традиционными направлениями совершенствования подготовки кадров, формирования объемов государственного заказа на подготовку квалифицированных кадров по наиболее значимым для экономики реги-

основ профессиям и специальностям и разработки методики формирования государственного заказа.

Формирование государственного заказа будет эффективным, если в основу его формирования положены потребности экономики региона в дополнительной рабочей силе, определены наиболее значимые и стабильно востребованные предприятиями и организациями города профессии и специальности, создана нормативная база, регулирующая взаимоотношения социальных партнеров в вопросах формирования такого заказа.

Дополнительная потребность может быть определена для базисного периода и рассчитана на перспективу. Она включает прирост численности занятых, связанный с увеличением числа рабочих мест и расширением производства, восполнение естественной убыли работников (выход на пенсию или инвалидность, смерть) и выбытия из профессии, т.е. смены работниками вида занятий.

В данном случае при определении дополнительной потребности в кадрах имеется в виду прежде всего та часть дополнительной потребности, которая сопоставима с масштабами количества выпускников профессиональных учебных заведений, так как речь идет о потребности в квалифицированных рабочих кадрах.

Методика формирования государственного регионального заказа исходит из следующих принципиальных положений:

- ориентация на требования рынка труда и его прогнозные характеристики, региональную программу содействия занятости населения и принципы государственной политики в области образования;
- приоритет для профессий и специальностей, наиболее значимых для экономики и социальной сферы региона;
- максимальное соответствие объемов и структуры подготовки кадров потребностям предприятий и организаций региона;
- учет общих тенденций развития образования и сложившегося рынка образовательных услуг;
- поэтапное внедрение государственного заказа, рациональное использование выделенных финансовых средств;
- обеспечение высокого уровня подготовки, трудоустройства и социальной адаптации выпускников на предприятиях;
- тесное сотрудничество с работодателями и другими социальными партнерами.

При этом государственный заказ не исключает самостоятельности образовательных учреждений в решении вопросов увеличения численности приемов, сверх установленных государственным заказом. Проблема формирования заказа на профессиональную подготовку

кадров обусловлена ситуацией в экономике и на рынке труда регионов и предусматривает несколько взаимосвязанных этапов.

На первом этапе необходимо прежде всего проанализировать состояние в сфере занятости и на рынке труда, определить требования рынка труда к качеству и профессионально-квалификационной структуре рабочей силы. Ценные сведения по этой проблеме содержатся в материалах мониторинга регистрируемой безработицы, который регулярно проводится региональными службами занятости. Анализ этих и других материалов показывает, что в настоящее время в экономике регионов складывается тенденция увеличения спроса на рабочие кадры, однако объемы подготовки рабочих составляют менее 30% объемов подготовки кадров по всем уровням профессионального образования. Более 75% вакансий, предоставляемых работодателями, предназначены рабочим профессиям, в то же время наблюдается перепроизводство специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, особенно по гуманитарным специальностям.

Снижение напряженности на рынке труда, сбалансированность между спросом и предложением рабочей силы во многом достигается более адресной подготовкой кадров с учетом реальных потребностей экономики. Поэтому должна возрастать роль профессионального образования на основе государственного заказа на перспективные и наиболее значимые профессии и специальности, как важнейшего фактора формирования нового качества рабочей силы. Все это обуславливает необходимость расширения объемов целевой подготовки рабочих кадров в учреждениях профессионального образования. В то же время отсутствуют научно обоснованные методики формирования государственного заказа на подготовку этих кадров в соответствии с потребностями рынка труда. В этой связи исключительно важной проблемой является определение потребности экономики регионов в профессионально подготовленных кадрах.

На втором этапе необходимо определить примерную общую ежегодную дополнительную потребность предприятий и организаций региона в рабочей силе.

Для формирования надежной информационно-статистической базы анализа и прогноза спроса на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе проводится мониторинг спроса на рабочую силу, который представляет собой систему сбора и обработки информации об исследуемом объекте. Эта система должна обеспечивать регулярность, оперативность и сопоставимость поступающих сведений, их полноту и достоверность, а также применение адекватных методов обработки собранной информации.

На первом этапе мониторинг должен охватывать все группы профессий и специальностей (группы занятий), независимо от того, требуется ли для выполнения соответствующих служебных функций особая профессиональная подготовка.

Обширный материал о спросе на рабочую силу имеется в региональных отделениях Федеральной службы занятости.

Дополнительная потребность в квалифицированной рабочей силе определяется на основе *комплексного подхода*, учитывающего государственную и ведомственную статистику, результаты мониторинга спроса на рабочую силу и мониторинга регистрируемой безработицы, анализ материалов Федеральной государственной службы занятости, департаментов образования, выборочных обследований предприятий.

Кроме анализа статистических материалов Государственной службы занятости и данных частных агентств, следует провести опрос работников кадровых служб предприятий в целях формирования базы данных о потребности в профессиональном составе кадров, как это практикуется многими учреждениями начального и среднего профессионального образования. Такой комплексный подход позволит использовать его результаты в качестве важной составной части статистической базы прогнозирования, сопряженной с данными государственной службы занятости.

Таким образом, для определения дополнительной потребности организаций в рабочей силе в профессионально-квалификационном разрезе необходимо:

- проанализировать структуру вакансий государственной службы занятости;
- проанализировать структуру вакансий частных агентств;
- провести выборочное анкетирование потребности в кадрах предприятий и организаций;
- проанализировать структуру вакансий предприятий и организаций (служба занятости, Интернет, средства информации и др.);
- проанализировать заявки и договоры предприятий с учреждениями профессионального образования на подготовку рабочих кадров и др.

При таком подходе мониторинг и прогнозирование спроса на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе образуют единую систему отслеживания текущих и перспективных тенденций развития профессиональных сегментов рынка труда.

В Российской Федерации главным и, по существу, основным источником информации о профессионально-квалификационном спросе на рабочую силу являются данные Государственной службы занятости, которые строятся на официальной государственной статистике и

отражаются в Мониторинге регистрируемой безработицы¹. Следует также широко использовать статистические данные региональных служб занятости². Сведения о наличии вакантных рабочих мест представляются предприятиями и организациями ежемесячно, а также по мере необходимости в отчетах по типовой форме № 1—тн. На их основе формируется также информационно-статистическая база для расчета дополнительной потребности в кадрах.

В целом данные службы занятости лучше отражают направление и характер складывающихся тенденций. Это является отражением того, что служба занятости представляет собой элемент рыночной инфраструктуры и наиболее полно отслеживает реальные изменения в конъюнктуре рынка труда.

Сведения о потребности в работниках накапливаются в службе занятости и представляют основную массу спроса на дополнительную рабочую силу, заявленную предприятиями и организациями. Очень важно, что эти сведения (вакантные рабочие места) ранжируются в разрезе профессий рабочих и должностей служащих, их условий труда и квалификационной характеристики. Однако в силу ряда причин объективного характера в количественном отношении эта статистика дает заниженные оценки числа вакантных рабочих мест, так как банк вакансий, которым располагает служба занятости, не полностью отражает спрос на рабочую силу в конкретной территории. Это связано с тем, что отчет по форме № 1—тн не полностью отражает потребности предприятий и организаций города; имеет место и дублирование малооплачиваемых вакансий. Однако анализ такого свода дает определенное представление о потребности по значимым для данной территории профессиям и специальностям и может служить ориентиром при выборе объемов и структуры профессионального образования молодежи.

Спрос на труд — одно из самых сложных социально-экономических явлений с точки зрения его изучения и моделирования. Эта сложность предопределяется многообразием факторов, влияющих на формирование спроса. Поэтому предпосылкой анализа является идентификация и классификация этих факторов, подбор индикаторов, отражающих их состояние, динамику и т.д.

Можно отметить следующие факторы, влияющие на формирование спроса на рабочую силу в регионах:

¹ См.: Мониторинг регистрируемой безработицы. Федеральная служба по труду и занятости. М., 2005.

² См.: Труд и занятость населения Москвы : статистический ежегодник. М., 2004.

- структурная перестройка экономики, возрастание удельного веса предприятий непроизводственной сферы, бурный рост малых предприятий, приватизация предприятий торговли и малого бизнеса ведут к росту числа фирм, официально привлекающих работников в соответствии с текущими потребностями;

- состояние спроса на рынке труда, его взаимосвязь с рынком образовательных услуг находится в жесткой зависимости от внутрифирменных рынков труда различных предприятий и организаций, характерных для города, и фокусирующих в себе разнообразные формы и виды трудовых перемещений, в совокупности которых ведущее место занимает профессионально-квалификационная составляющая;

- предприятия непроизводственной сферы государственного сектора: учреждения образования, медицины, соцобеспечения — испытывают острую потребность в кадрах из-за низкой оплаты труда и большой текучести кадров;

- объем инвестиций непосредственно влияет на динамику создания эффективных рабочих мест, т.е. динамику спроса на труд, поэтому рассмотрение вопросов определения потребности в кадрах не может обойтись без учета инвестиционной политики предприятий и города в целом.

Интегральным показателем воздействия вышеперечисленных факторов является соотношение спроса и предложения рабочей силы, т.е. коэффициент напряженности на рынке труда.

Для формирования государственного заказа на профессиональную подготовку необходимо располагать достаточной информационной базой о профессионально-квалификационной структуре спроса на рабочую силу. Наличие такой информации позволит определить не только совокупный спрос на рабочую силу, но и выбрать направления подготовки, т.е. профессии и специальности, наиболее значимые для работодателей и территории в целом.

В рамках государственной службы занятости во всех территориях в форме текущего учета осуществляются:

- выявление потребности в рабочей силе по заявкам организаций о числе свободных рабочих мест в отраслевом и профессионально-квалификационном разрезе (в настоящее время отслеживается только отраслевой состав вакансий);

- анкетирование обратившихся в службы занятости соискателей рабочих мест.

При необходимости можно ввести анкетирование, в процессе которого будут выявлены профессионально-квалификационный состав работников на крупных и средних предприятиях и дополнительная

потребность в специалистах и квалифицированных рабочих, в том числе в части, удовлетворяемой за счет приема на работу выпускников учреждений профессионального образования.

Поэтому эти данные должны детализироваться и конкретизироваться статистикой государственной службы занятости и заявками предприятий, которая образует важный элемент информационной поддержки механизма заказа на подготовку рабочих по заявкам предприятий в профессионально-квалификационном разрезе.

При анализе и описании работ необходимо использовать такие нормативные документы, как «Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов», утвержденный Госстандартом России и введенный в действие с 1 января 1996 г., а также «Тарифно-квалификационные характеристики общеотраслевых должностей служащих и общеотраслевых профессий рабочих», утвержденные бывшим Минтрудом России.

Для того чтобы создать механизм формирования заказа на подготовку кадров по заявкам предприятий, необходимо согласовать инструментарий мониторинга потребности экономики в кадрах и мониторинга сферы образования, так как главным источником восполнения естественного оттока и дополнительной потребности в квалифицированных кадрах являются выпускники учебных заведений начального, среднего и высшего профессионального образования города.

На федеральном уровне он осуществляется вполне адекватно по учреждениям высшего и среднего профессионального образования, и его результаты в разрезе 28 групп специальностей и пяти направлений подготовки (ВПО) и такого же числа групп специальностей (СПО) регулярно публикуются в изданиях Госкомстата и Министерства образования и науки РФ (контингенты обучающихся, приемы, выпуски).

По начальному профессиональному образованию данные публикуются только по выпускам в отраслевом разрезе. Данные о региональном распределении контингентов обучающихся, приемов и выпусков по специальностям и профессиям в федеральных изданиях не публикуются. Однако организация региональной статистики рынка образовательных услуг не вызывает серьезных затруднений, так как соответствующий учет, как правило, ведется в региональных департаментах образования.

Существенно более сложным представляется решение вопроса о сопряжении перечня подготавливаемых профессий со спросом экономики города на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе. Поэтому упрощенная модель профессионально-квалификационной структуры занятых для целей мониторинга строится таким образом, чтобы включаемый в них набор групп занятий (базо-

вых, составных, подгрупп по ОКЗ) в наибольшей мере соответствовал перечням профессий и специальностей, необходимых для города.

Далее необходимо проанализировать профессионально-квалификационную структуру вакантных рабочих мест, что даст определенное представление о потребности по значимым для города профессиям и специальностям и может служить ориентиром при определении не только объемов, но и профилей профессиональной подготовки рабочих кадров.

Так, по данным службы занятости г. Москвы, в течение 2004 г. потребность в рабочей силе, заявленная работодателями в городскую службу занятости, составила 382, 2 тыс. человек, в конце года осталось незаполненными 174,3 тыс. вакансий, т.е. предприятия и организации города удовлетворили свой спрос лишь на 207,9 тыс. работников. В течение девяти месяцев 2005 г. было заявлено 297, 3 тыс. вакансий, на 1 октября 2005 г. осталось незаполненными 153, 9 тыс. вакансий, в том числе для рабочих — 109,1 тыс. единиц (около 70%), служащих — 44,8 тыс. единиц (около 30%). Такая тенденция, когда к концу года остаются незаполненными примерно 170—175 тыс. вакансий, сложилась в течение ряда лет.

Следует учитывать, что непрестижные и малооплачиваемые вакансии (с заработной платой ниже прожиточного уровня) предъявляются работодателями, как правило, в среднем два раза в год, т.е. дублируются. Поэтому можно предположить, что количество реальных вакансий, предъявленных в службу занятости к концу года, составляет примерно на 15% меньше.

По оценкам специалистов, количество не учитываемых официальной статистикой вакантных рабочих мест в российской экономике колеблется в пределах 30% по данным службы занятости, а по данным статистики о крупных и средних предприятиях — значительно превышает в последние годы 35%. Эти данные подтверждаются практикой работы региональных служб занятости. Поэтому для определения общего числа вакантных рабочих мест следует учитывать также статистику крупных и средних предприятий и деятельность негосударственных служб занятости и организаций, занимающихся подбором кадров на коммерческой основе. Эти организации владеют престижными и хорошо оплачиваемыми вакансиями крупных и средних предприятий. Практика показывает, что здесь сосредоточено число вакантных рабочих мест, равное 30—35% вакансий, сосредоточенных в статистике службы занятости. Исходя из этих предпосылок, для расчетной оценки числа вакантных рабочих мест, имеющихся на рынке труда города, можно предложить следующую формулу:

$$P_t = P_{с.з.} - (K_1 \times P_{с.з.}) + (K_2 \times P_{с.з.}),$$

где P_t — расчетная оценка числа вакантных рабочих мест на конец года; $P_{с.з.}$ — число вакантных рабочих мест по статистике Государственной службы занятости на конец года; K_1 — коэффициент для учета числа малооплачиваемых и непрестижных вакансий, повторно предъявляемых работодателями в государственную службу занятости (в данном случае он равен 0,15); K_2 — коэффициент для учета числа вакансий, сосредоточенных в негосударственных службах занятости и коммерческих организациях (в данном случае он равен 0,35).

Коэффициенты K_1 и K_2 оцениваются экспертно с учетом ситуации на рынке труда. Например, если K_2 равен 0,35, то это означает, что в негосударственных службах занятости и в коммерческих организациях имеется дополнительно 35% вакансий от их числа в государственной службе занятости.

Допустим, что число вакантных рабочих мест по статистике Государственной службы занятости на конец года равно 175 тыс. единиц, тогда, подставляя эти значения в вышеприведенную формулу, получим

$$P_t = 175 \text{ тыс.} - (0,15 \times 175) + (0,35 \times 175) = 175 - 26 + 60 = 209 \text{ тыс.}$$

Таким образом, на основе комплексного подхода, учитывающего результаты мониторинга спроса на рабочую силу, мониторинга регистрируемой безработицы, анализа количества вакансий, предъявленных работодателями в Государственную службу занятости и частные агентства, можно предположить, что прогнозируемая дополнительная расчетная потребность организаций региона (города) в рабочей силе на конкретный год составит примерно 209 тыс. человек.

На третьем этапе необходимо определить, какое количество из общей ежегодной потребности в рабочей силе (из 209 тыс. человек) потребует предварительной профессиональной подготовки. При этом следует учитывать, что дополнительная потребность частично восполняется профессиями, не требующими специальной подготовки, к ним относятся грузчики, дворники, сторожа, уборщицы, подсобные рабочие, кастелянши, дорожные рабочие и др. Анализ структуры вакансий, на которые имеется устойчивый спрос, показывает, что около 10% вакансий не требуют специальной подготовки. Кроме того, дополнительная потребность в кадрах восполняется также за счет приема на работу профессионально подготовленных кадров.

Практика работы региональных служб занятости показывает, что примерно 40—45% вакансий заполняется за счет приема на работу лиц, имеющих соответствующие профессии и специальности. Таким образом, из общей потребности 209 тыс. человек примерно 115 тыс. человек (21 тыс. + 94 тыс.) не будут нуждаться в профессиональной

подготовке в целях трудоустройства. С учетом этих обстоятельств, можно сделать вывод, что из общей потребности 209 тыс. человек примерно 95—100 тыс. человек будут нуждаться в различных формах профессионального образования. К этой категории населения относятся прежде всего молодежь, впервые вступающая в трудовую деятельность и не имеющая профессии.

На четвертом этапе следует определить, какое количество из 95—100 тыс. человек может быть восполнено за счет подготовки квалифицированных рабочих и специалистов в учреждениях профессионального образования города. Эти данные можно получить на основе анализа материалов региональных департаментов образования.

Чтобы создать механизм формирования государственного заказа на профессиональную подготовку, необходимо сравнить результаты мониторинга спроса на рабочую силу и мониторинга сферы образования, так как главным источником восполнения естественного оттока и дополнительной потребности в кадрах являются выпускники учебных заведений, которые обучаются по программам начального и среднего профессионального образования. В этих целях необходимо проанализировать объемы приема и выпуска кадров с начальным и средним профессиональным образованием, исследовать баланс молодежи, заканчивающих 9 и 11-й классы общеобразовательной школы города, и предварительные направления их дальнейшего обучения.

Например, анализ данных Департамента образования Москвы показывает, что в 2004/2005 учебном году во все учреждения НПО, СПО и ВПО принято на обучение примерно 90 тыс. человек (данные по вузам приводятся на 2003 г.). При этом из 100 тыс. человек, нуждающихся в различных формах профессионального образования, более половины приняты в вузы, а для обучения квалифицированных рабочих приняты в учреждения НПО и СПО всего 26,6 тыс. человек. При таких объемах приема ежегодный выпуск квалифицированных рабочих составляет лишь 18—20 тыс. человек, что недостаточно для экономики города.

По результатам анализа можно сделать вывод, что в среднесрочном периоде для обеспечения оптимальных пропорций дополнительной потребности в профессионально подготовленных кадрах необходимо привести структуру подготовки кадров в соответствие с потребностями экономики города и увеличить примерно в 1,5 раза ежегодный выпуск молодых рабочих из учреждений профессионального образования.

Расчеты показывают, что для достижения задачи увеличения ежегодного выпуска квалифицированных рабочих в 1,5 раза, т.е. с 18—20 тыс. до 27—30 тыс. человек, необходимо увеличить прием в учреж-

дения профессионального образования с 26,6 тыс. до 38—40 тыс. человек в год. Эти показатели могут быть достигнуты не только за счет бюджетного, но и внебюджетных источников финансирования (по договорам с юридическими и физическими лицами).

На пятом этапе необходимо определить перечень и объемы наиболее значимых профессий и специальностей для предприятий и организаций региона (города), которые требуют подготовки рабочих с начальным и средним профессиональным образованием и будут приоритетно финансироваться за счет государственного заказа. По этим профессиям и специальностям следует прежде всего развернуть работу по профессиональной ориентации молодежи.

Необходимо не только определить профессии и специальности, на которые имеется устойчивый спрос на рынке труда города, но и сравнить их с утвержденным Правительством РФ федеральным перечнем профессий и специальностей, по которым возможна подготовка квалифицированных рабочих в учреждениях профессионального образования.

Анализ данных региональных служб занятости, а также структуры вакансий, поступающих от работодателей по другим источникам информации (Интернет, СМИ, объявления и др.) показывает, что:

- наряду со спросом на профессии высококвалифицированного труда наблюдается также спрос на профессии, не требующие специальной подготовки;

- растет число вакансий практически по всем группам профессий;

- наблюдается устойчивый спрос на рабочие профессии, их доля в общем количестве вакансий достигает 70—75%;

- около 40% вакансий — это малооплачиваемые и непрестижные профессии для молодежи, а также для временной работы, хотя и требующие специальной подготовки.

Для формирования объемов заказа проанализируем профессионально-квалификационную структуру вакансий, пользующихся устойчивым спросом на рынке труда, что дает более конкретное представление о потребности по значимым для региона (города) профессиям и специальностям и служит ориентиром для определения не только объемов, но и профилей подготовки рабочих кадров. Анализ материалов службы занятости Москвы показывает, что из общего расчетного количества вакансий 209 тыс. единиц, включая вакансии государственной службы занятости и частных агентств, предназначены на постоянную работу — 127,5 тыс. единиц, в том числе для рабочих — 89,6 тыс. единиц (70,3%), для служащих — 37,9 тыс. единиц (29,7%)¹.

¹ Отчетность за 2005 г. Управления федеральной службы занятости по г. Москве.

Практика работы региональных служб занятости показывает, что из общего количества зарегистрированных вакансий, на которые имеется устойчивый спрос, около 10% вакансий не требуют специальной подготовки, кроме того, примерно 40—45% вакансий заполняется за счет приема на работу профессионально подготовленных лиц. Это означает, что в вышеприведенном примере по Москве из общего количества 89,6 тыс. вакансий для рабочих примерно 36—38 тыс. не требуют предварительной профессиональной подготовки, а остальные вакансии потребуют охватить различными формами профессионального обучения примерно 52—54 тыс. человек. Из этого количества в среднесрочном периоде для подготовки квалифицированных рабочих необходимо принимать на обучение в учреждения профессионального образования города примерно 38—40 тыс. человек в год.

Приведенные расчеты и полученные цифры (38—40 тыс.) являются основой для формирования объемов регионального государственного заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров в учреждениях профессионального образования города.

Региональный государственный заказ на подготовку квалифицированных рабочих следует внедрять поэтапно. На первом этапе государственным заказом целесообразно охватить примерно 20—25% прогнозируемого приема учащихся, т.е. для нашего примера 8—10 тыс. человек в год.

Таким образом, можно предложить следующий механизм формирования социальными партнерами регионального государственного заказа на подготовку квалифицированных кадров.

1. Проводится мониторинг состояния, прогнозных характеристик и ключевых проблем регионального рынка труда, анализ их влияния на структуру, объемы и профили подготовки кадров в учреждениях профессионального образования.

2. Проведение мониторинга спроса на рабочую силу и определение общей *дополнительной потребности региона (города) в рабочей силе* для получения необходимой базы данных для формирования государственного заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров.

3. Определение расчетной потребности в рабочей силе, нуждающейся в целях трудоустройства в предварительной профессиональной подготовке.

4. Определение потребности предприятий и организаций региона (города) в квалифицированных рабочих, которые будут подготавливаться в учреждениях профессионального образования.

5. Обоснование объемов государственного регионального заказа на подготовку квалифицированных кадров в учреждениях профессионального образования.

6. Департамент образования намечает перечень учебных заведений, которые будут реализовывать государственный региональный заказ на подготовку кадров.

7. Учебные заведения по результатам анализа заявок работодателей и ситуации на рынке труда, выявления наиболее значимых для региона (города) профессий представляют в Департамент образования и *защищают* прогнозируемую потребность, объемы финансирования и приоритетные направления государственного заказа на подготовку квалифицированных кадров с различным уровнем профессионального образования в профессионально-квалификационном разрезе.

8. Департамент образования рассматривает перечень профессий, систематизирует в количественном, профессиональном и финансовом объеме, составляет проект сводного плана государственного регионального заказа, согласует с управлением Федеральной службы занятости и представляет его в отраслевые управления администрации региона.

9. Отраслевые управления администрации региона с участием Департамента образования рассматривают представленный проект сводного плана, вносят при необходимости соответствующие коррективы, уточняют до 1 ноября каждого года прогнозируемую потребность и объемы финансирования, согласуют и направляют проект государственного регионального заказа для рассмотрения в Государственную общественную комиссию по подготовке кадров региона (при наличии такой или другой комиссии).

10. Государственная общественная комиссия рассматривает проект регионального государственного заказа на подготовку квалифицированных рабочих с различным уровнем профессионального образования, вносит при необходимости соответствующие коррективы, согласует и представляет в местную администрацию для окончательного утверждения.

11. Администрация региона в установленном порядке рассматривает и утверждает контрольные цифры приема на обучение, объемы и источники финансирования государственного регионального заказа на подготовку квалифицированных кадров по основным подгруппам направлений.

12. Департамент образования доводит утвержденный администрацией план государственного регионального заказа подготовки квалифицированных кадров до учебных заведений профессионального образования в виде контрольных цифр приема.

Реализация данного механизма формирования государственного регионального заказа поможет сбалансировать спрос и предложение рабочей силы, повысить качество подготовки кадров по значимым

для региона профессиям, улучшить ситуацию с трудоустройством и занятостью молодежи.

Упрощенная сводная таблица формирования объемов государственного регионального заказа на подготовку кадров на определенный год при численности вакантных рабочих мест в количестве 175 тыс. единиц приводится в качестве примера в табл. 4.

Таблица 4

Сводная таблица формирования объемов государственного регионального заказа на подготовку квалифицированных кадров

Показатели, определяющие формирование государственного регионального заказа (на конец 2005 г.)	Количество, ед.	Проценты
Число вакантных рабочих мест по статистике государственной службы занятости на конец года	175 000	100
Из них		
Число малооплачиваемых и непрестижных вакансий, предъявленных повторно	26 000	15
Расчетное реальное число вакансий, сосредоточенных в государственной службе занятости (в данном случае коэффициент для учета числа малооплачиваемых и непрестижных вакансий, повторно предъявляемых работодателями в государственную службу занятости, равен 0,15)	149 000	85 от 175 тыс.
Число вакансий, сосредоточенных в негосударственных службах занятости и коммерческих организациях (в данном случае коэффициент для учета числа вакансий, сосредоточенных в негосударственных службах занятости, равен 0,35)	60 000	35 от 175 тыс.
Расчетная оценка числа вакантных рабочих мест, сосредоточенных в государственной службе занятости и в частных агентствах на конец года	209 000	120 от 175 тыс.
Из них		
Для постоянной работы	127 500	60 от 209 тыс.
Из них		
Для рабочих профессий	89 600	70 от 127,5 тыс.
Из них		
Число вакансий, по которым требуется предварительная профессиональная подготовка квалифицированных рабочих	52 000—54 000	60 от 89,6 тыс.
Из них		

Продолжение табл. 4

Показатели, определяющие формирование государственного регионального заказа (на конец 2005 г.)	Количество, ед.	Проценты
Прогнозируемый ежегодный прием в учреждения профессионального образования для подготовки квалифицированных кадров по наиболее значимым для города профессиям	38 000—40 000 (в среднесрочном периоде)	74 от 54 тыс.
В том числе		
Контрольные цифры ежегодного государственного регионального заказа на подготовку квалифицированных кадров в учреждениях профессионального образования	8 000—10 000 (на 2006 г.)	20—25 от 38—40 тыс.

Утверждение контрольных показателей приема учащихся (студентов) в учебные заведения профессионального образования за счет средств бюджета должно осуществляться исходя из подтверждения их потребности и согласования с местной администрацией и службами занятости. Подобным образом должна происходить процедура принятия решений при открытии новых учебных заведений и подготовки кадров по новым профессиям и специальностям.

Социальное партнерство в условиях определения спроса на рабочую силу и формирования регионального заказа на подготовку квалифицированных кадров станет важным фактором, оказывающим положительное воздействие на подготовку квалифицированных кадров.

Задания для самостоятельной работы

1. Обоснуйте роль социальных партнеров при определении спроса на рабочую силу.
2. Раскройте действия социальных партнеров при формировании государственного заказа на подготовку кадров.
3. Обоснуйте механизм формирования социальными партнерами государственного заказа на подготовку кадров.

Глава 13

Социальное партнерство и повышение качества и эффективности профессионального образования и обучения

13.1. Оценка эффективности профессионального образования

Главной целью социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения является обеспечение высокого качества и эффективности подготовки и переподготовки кадров. Проблемы качества и эффективности профессионального образования и обучения являются базовыми в модернизации экономики и системы образования, выступают главными критериями и индикаторами результативности учебного процесса.

Признание взаимосвязи экономического и социального эффектов выдвигает перед социальными партнерами необходимость определения способов оценки затрат, результатов и факторов, влияющих на повышение эффективности подготовки кадров. В отечественной и зарубежной практике нет единого мнения о методах расчета эффективности и, тем более, социально-экономической эффективности подготовки и переподготовки кадров, хотя неоднократно предпринимались попытки разработки такой методики.

Известно, что повышение уровня подготовки и переподготовки кадров ведет к росту производительности труда как на уровне отдельного работника, так и на уровне трудового коллектива. В настоящее время разработан ряд методик, позволяющих рассчитать производительность труда работников вследствие повышения уровня их квалификации. Наименее разработанной является проблема влияния социального партнерства на эффективность и качество профессионального образования и обучения кадров.

Эффективность профессионального образования можно оценить по степени воздействия ее на процессы в сфере занятости и на рынке

труда, т.е. насколько средства, затраченные социальными партнерами на подготовку кадров, позволяют увеличить уровень занятости населения и какова отдача средств, израсходованных на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров.

В ряде зарубежных стран профессиональное образование считается эффективным, если удельный вес трудоустроившихся выпускников превышает средний уровень занятости в контрольной группе населения того же возраста, пола и уровня образования. Обучение считается неэффективным, когда удельный вес трудоустроившихся выпускников ниже уровня занятости в контрольной группе населения, имеющей те же характеристики.

Другим способом оценки продуктивности инвестиций является измерение эффективности программ обучения. Эффективность определяется на основе стоимости обучения одного учащегося. Учреждения профессионального образования стремятся поднять эффективность своей работы за счет внедрения новых педагогических технологий, лучшего использования учебно-производственного оборудования, получения своевременной информации о потребностях рынка труда, установления более тесных связей с работодателями, службой занятости и другими социальными партнерами. Научно обоснованная система показателей измерения эффективности профессионального образования пока отсутствует. Разработка показателей оценки эффективности предполагает анализ рынка труда и сферы занятости, организации и проведения профессионального обучения, а создание системы показателей опирается на выявление объективных закономерностей профессионального обучения и четкое представление о путях его совершенствования.

Понятия *эффективность, результативность и качество обучения* в целом трудно формализуемы по какому-либо одному критерию. Например, можно обеспечить высокое качество подготовки кадров за счет больших финансовых расходов или готовить высококвалифицированные кадры по профессиям, не востребованным рынком труда и работодателями. В этом случае достигается высокое качество, но не обеспечивается эффективность профессионального образования.

Под *качеством профессионального образования* понимается уровень профессионального и личностного развития выпускников, удовлетворяющий требования рынка труда и работодателей.

Профессиональное образование выпускников должно быть направлено на повышение уровня их квалификации, конкурентоспособности и профессиональной мобильности на рынке труда. Поэтому важным показателем и необходимым условием оценки эффективнос-

ти профессионального образования является качество профессионального образования. Содержание и организация профессионального образования являются важнейшим фактором повышения качества и, соответственно, эффективности профессионального образования выпускников учреждений профессионального образования.

Сочетание различных форм организации обучения, модульное построение содержания обучения, которые учитывают задачи, содержание и методы обучения, являются во многом основой профессионального образования. Это непереносимое условие позволяет учесть особенности контингента обучаемых из различных социальных и половых возрастных групп, минимизировать сроки обучения за счет оптимального сочетания технологий, методов, средств и организационных форм обучения в каждом конкретном случае.

Мировая практика при оценке эффективности профессионального образования оперирует достаточно разработанными стандартами количественных показателей. Что касается качественных показателей, то здесь картина сложнее, поскольку разные показатели не сведены в какую-либо систему или упорядоченную совокупность. Качество является интегральной характеристикой и представляет собой совокупность и систему свойств, признаков, особенностей, факторов. Качество образования включает в себя качество образовательных услуг, которое измеряется путем обобщения результатов промежуточной и итоговой аттестации, и качество приобретенных выпускниками знаний, умений и навыков, оцениваемое партнерами в процессе итоговой аттестации.

Параметры качества знаний динамичны и изменяются в процессе обучения, к ним относятся:

- соответствие приобретаемых знаний, навыков и умений требованиям учебной программы и работодателей;
- уровень усвоения знаний и умений (широта и глубина знаний и умений);
- степень освоения знаний и умений;
- действенность знаний, их способность обеспечивать теоретическую базу для практических навыков и умений, приобретаемых выпускниками.

Перечень критериев показателей качества профессионального образования является открытым для внесения в него дополнений в зависимости от особенностей, целей, содержания, форм и методов обучения, требований работодателей. Знание параметров качества теоретических и практических знаний и умений позволяет оказать воздействие на любой из них с целью придания им глубины и широ-

ты. Определение параметров качества теоретических знаний — трудная задача. Она может быть решена с помощью навыков и умений, которые учащиеся приобретают в процессе обучения.

Для проверки качества знаний, приобретаемых учащимися, рекомендуется использовать следующие методы: фактическая проверка знаний; сравнение полученных знаний с известными фактами; выводы относительно истинности новых знаний; изучение полученных результатов. В качестве форм контроля эффективности и качества учебного процесса используются экзамены, собеседования, практические работы и др.

В процессе проведения диагностики эффективности системы обучения следует оценить:

- позитивные изменения объема знаний, умений и навыков;
- удовлетворенность взаимодействием преподавателя и обучаемого.

За основу определения эффективности процесса обучения следует принять принцип многокритериальности, требующий учета и разграничения всех факторов, влияющих на эффективность профессионального образования и отвергающий возможность оценки эффективности с позиции необоснованного выбора и использования только отдельно взятых критериев.

Проблема критериев оценки эффективности деятельности учреждений профессионального образования имеет много аспектов, измерений и уровней: трудоустройство и адаптация выпускников; качество подготовки кадров; удовлетворение запросов и ожиданий выпускников, работодателей и рынка труда; стоимость обучения и др.

На основе анализа зарубежного и отечественного опыта можно принять следующие критерии эффективности деятельности учреждений профессионального образования.

1. Сохранность контингента учащихся (соотношение учеников, закончивших обучение, к числу первоначально принятых).
2. Качество обучения (уровень приобретенных выпускниками профессиональных знаний, навыков и умений; соотношение числа выпускников, получивших определенный уровень квалификации к общему количеству выпускников).
3. Процентное соотношение количества лиц, адаптированных на производстве по истечении шести месяцев после трудоустройства.
4. Удовлетворение образовательных запросов и ожиданий выпускников.
5. Удовлетворение запросов рынка труда и работодателей.
6. Уровень трудоустройства лиц, закончивших обучение.
7. Финансовые расходы на обучение одного учащегося в год.

Для социальных партнеров эти критерии служат основой для оценки эффективности профессиональной подготовки и переподготовки кадров и определения направлений дальнейших совместных действий по повышению качества профессионального образования. Использование этих критериев требует разработки специального инструментария — оценки эффективности деятельности учреждений профессионального образования.

Практика показывает, что важнейшим условием повышения эффективности деятельности учреждений профессионального образования и потенциала трудоустройства выпускников является высокий уровень их профессиональной подготовки и конкурентоспособности на рынке труда. В основу подготовки кадров должна быть заложена фундаментальность образования, которая позволяет выпускникам осваивать и внедрять новые технологии, приобретать смежные профессии и легко адаптироваться к новым условиям труда. Существующие методы прогнозирования развития учреждений профессионального образования необходимо корректировать с учетом социально-экономического развития регионов и прогнозных характеристик региональных рынков труда, а также профессионально-ценностных ориентаций молодежи.

13.2. Оценка эффективности профессионального обучения безработных граждан

Значительное внимание качеству профессионального обучения и его измерению уделяется в программах Tasic (Delphi Project), которые внедряются в регионах Российской Федерации. Основой проекта является измерение эффективности результатов профессионального обучения на основе сбалансированного соответствия обучения требованиям, целям и поставленным задачам. Такой подход может служить основой для определения эффективности профессионального обучения безработных, которое является наименее разработанной проблемой.

В 2005 г. в целом по Российской Федерации услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации были представлены 353,6 тыс. безработных граждан, или 5,5% общей численности безработных, зарегистрированных в службах занятости.

Анализ практики профессионального обучения безработных в регионах показывает, что услуги профессионального обучения ставятся во все большую зависимость от потребностей рынка труда и заказчиков кадров, необходимости действовать в условиях нарастающей кон-

курении, учитывать необходимость постоянного повышения качества подготовки кадров.

В сложившейся практике основным критерием эффективности профессионального обучения безработных считается трудоустройство после обучения, что очень важно. Вместе с тем эффективность профессионального обучения безработных во многом определяется качеством профессиональной подготовки, однако это не нашло системного отражения в используемых на практике критериях и показателях оценки эффективности процесса обучения.

Под качеством профессионального обучения безработных понимается уровень их профессионального и личностного развития (после обучения), удовлетворяющий требования рынка труда и работодателей.

Исследования последних лет показали необходимость поиска новых подходов к повышению качества профессионального обучения безработных за счет совершенствования содержания обучения, форм, методов и внедрения новых педагогических технологий обучения.

При таком подходе эффективность профессионального обучения безработных может быть оценена системой критериев, учитывающих степень воздействия его на процессы в сфере занятости и на рынке труда, т.е. насколько средства, затраченные на обучение, позволяют увеличить уровень занятости в конкретном городе или районе и какова отдача средств, израсходованных на профессиональное обучение безработных.

В основу оценки эффективности профессионального обучения безработных можно заложить следующие принципы:

- принцип многокритериальности требует учета и разграничения всех факторов, влияющих на эффективность профессионального обучения; данный принцип отвергает возможность оценки эффективности с позиции необоснованного выбора только отдельно взятых критериев и силами только учреждений профессионального образования;
- принцип системности обуславливает необходимость разработки социальными партнерами обоснованной оценочно-критериальной системы, обеспечивающей достижение эффективности профессионального обучения на основе реализации региональной политики содействия занятости и регулирования рынка труда;
- принцип конкурентоспособности определяет эффективность с учетом достижения высокого качества, конкурентоспособности и профессиональной мобильности кадров, освоивших программы профессионального обучения;
- принцип гуманизации определяет уважительное отношение к личности безработных, их профессиональным интересам, правам, обя-

занностям, формирует восприятие и осознание оценки как важного стимула обучения, влияющего на судьбы людей, приоритетов вовлечения в программы обучения молодежи и слабозащищенных категорий населения;

- принцип прогностичности требует определять эффективность профессионального обучения безработных с учетом не только временной конъюнктуры рынка труда, но и его прогнозных характеристик.

В условиях рыночной экономики для создания конкурентоспособной продукции возрастает спрос на работников нового типа, которые могут создавать и эффективно использовать технику, технологию и продукцию новых поколений. Эти качества работника выражают его конкурентоспособность.

Качество и конкурентоспособность рабочей силы понимается как соответствие рабочей силы требованиям рынка труда, совокупность качеств, определяющих сравнительные позиции конкретного работника на рынке труда и позволяющих ему претендовать на занятие определенных рабочих мест.

Эффективность реализации программ профессионального обучения безработных можно оценивать по следующим направлениям, которые дают возможность определить комплексный подход к проблеме оценки эффективности профессионального обучения безработных граждан:

- программы полезны для конкретного безработного путем возвращения его в трудовую деятельность;
- реализация программ оказывает положительное влияние на характеристики занятости и рынка труда;
- расходы на программы должны быть оптимальными и оправданы с точки зрения общественных затрат.

Повышение конкурентоспособности и профессиональной мобильности безработных связано с расходами службы занятости на их профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации.

К критериям эффективности профессионального обучения безработных следует отнести не только качество подготовки и трудоустройство, но и удовлетворение образовательных запросов и ожиданий безработных; удовлетворение запросов рынка труда и работодателей; расходы на обучение одного безработного.

А. Уровень трудоустройства после обучения

Так как основная задача служб занятости — трудоустройство безработных, основной критерий оценки эффективности обучения — уровень трудоустройства после обучения и удовлетворенность безработ-

ными результатами трудоустройства. Как показывает практика, многие отечественные безработные, имея соответствующее профессиональное образование, не всегда соглашаются менять свою профессию и проходить переподготовку без гарантии трудоустройства. Поэтому эффективность обучения определяется не только последующим трудоустройством безработного, но и его удовлетворенностью полученной профессией и адаптацией к новым условиям.

Б. Качество профессионального обучения безработных

Профессиональное обучение безработных должно быть направлено на повышение уровня их квалификации, конкурентоспособности и профессиональной мобильности на рынке труда.

Критериями качества профессионального обучения безработных можно считать:

- положительные оценки, полученные на выпускных экзаменах;
- процент лиц, признанных повторно безработными после обучения;
- процент лиц, получивших разряды сверх установленной нормы, что определяет их конкурентоспособность;
- процент лиц, получивших пониженные разряды и др.

Важным показателем качества обучения и его влияния на рынок труда является удельный вес нашедших работу после профессионального обучения в общем числе граждан, трудоустроенных службой занятости.

В. Удовлетворение образовательных запросов и ожиданий безработных

Качество программ профессионального обучения должно определяться их полезностью для всех зарегистрированных безработных, нуждающихся в обучении.

Для оценки эффективности программ обучения необходимо методом опроса определить, какой процент безработных осознанно идет на обучение в целях трудоустройства и лучшего приспособления к жизни и какая часть из их числа считает обучение вынужденной и навязанной извне мерой; как оценивают безработные процесс обучения: достаточно высоко и успешно или считают, что полученная квалификация ниже требований работодателей.

Г. Удовлетворение запросов рынка труда и работодателей

Важным показателем влияния профессионального обучения на состояние рынка труда является удельный вес обучаемых к среднегодовой численности зарегистрированных безработных. Этот показатель характеризует объем безработицы, аккумулируемой в период обучения. В 2005 г. в целом по РФ концентрация безработных в программах обучения варьировалась в пределах 6—9%, а в среднем по России составила 5,5%.

Эффективность программ обучения во многом определяется отзывами работодателей и заказчиков кадров. Можно предположить, что увеличение объемов подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров для предприятий и организаций области и трудоустройства незанятого населения приведет в перспективе к повышению эффективности использования трудового потенциала области. Уже сегодня профессиональное обучение в регионах Российской Федерации позволяет смягчать негативное последствие безработицы, ежегодно вовлекать в трудовую деятельность более 353 тыс. человек и тем самым улучшать ситуацию на предприятиях и территориальных рынках труда, сокращать масштабы безработицы в регионах примерно на 10–12%.

Д. Расходы на обучение одного безработного

Для определения расходов на обучение одного безработного следует учитывать расходы на оказание услуг как по теоретическому, так и практическому обучению; плату за содержание, приобретение и аренду учебно-производственных площадей, оборудования, инструментов и материалов; плату за приобретение, экспертизу учебно-программной и методической документации; плату за получение лицензии на осуществление образовательной деятельности; оплату труда членов аттестационной комиссии; оплату при необходимости спецодежды, инструментов и приспособлений; плату за медицинское освидетельствование и стоимость проезда безработных, направляемых на обучение.

Однако важно не только оценить эффективность обучения, но и определить, какие закономерности и условия обеспечивают позитивный желаемый результат.

Мониторинг эффективности профессионального обучения безработных, анализ их адаптации к труду по полученной профессии (специальности) выявил следующие закономерности.

1. Прослеживается тенденция сокращения затрат на содержание безработных до их трудоустройства. Сравнение показателей трудоустройства лиц, завершивших обучение в целом по России в 2005 г. (97,8%), и граждан, не проходивших обучение (34%), показывает, что уровень трудоустройства после обучения достаточно высок. Постоянно уменьшается количество лиц, повторно признанных безработными после завершения обучения. Если в 1995 г. этот показатель составил 16,2%, то в 2005 г. — лишь 2,3%.

Эти тенденции прослеживаются на протяжении ряда лет во всех регионах страны.

2. Профессиональное обучение большинства безработных проходит достаточно успешно и помогает им не только трудоустроиться по полу-

ченной профессии, но и решить более широкие задачи социальной и личностной ориентации. Оно компенсирует недостатки предыдущей подготовки, повышает их конкурентоспособность, помогает найти себя тем, чья профессия оказалась невостребованной на рынке труда.

3. Наиболее эффективной формой профессионального обучения безработных является получение новой или смежной профессии, содержательно близкой к предыдущей, а также повышение квалификации по имеющейся профессии при наличии на нее спроса на рынке труда. Эффективность обучения выше у лиц, имеющих высокий уровень базового образования и активно ищущих работу. В то же время более низкие показатели трудоустройства выявлены у лиц, не имеющих профессионального образования, пассивно ведущих себя на рынке труда и не имеющих опыта работы.

Полученные данные позволяют выявить направления перевода системы профессионального образования и обучения в режим эффективного функционирования, развития и усиления роли социальных партнеров.

Определяющими направлениями перевода системы в режим эффективного функционирования являются:

- приведение содержания обучения в соответствие с требованиями работодателей и тенденций развития рынка труда;
- внедрение эффективных программ, организационных форм, методов и новых технологий обучения;
- повышение уровня профессионализма преподавателей;
- развитие профориентации молодежи и психологической поддержки населения;
- проведение мониторинга рынка труда и его прогнозных характеристик для выявления современных требований к уровню квалификации, профессиональной мобильности и личностным качествам работников.

Задания для самостоятельной работы

1. Обоснуйте, как социальные партнеры оценивают эффективность профессионального образования.
2. Назовите критерии эффективности деятельности учреждений профессионального образования.
3. Обоснуйте, как социальные партнеры определяют эффективность профессионального обучения безработных граждан.

Глава 14

Социальное партнерство в условиях глобализации экономики

Стремительное развитие систем телекоммуникаций оборачивается для организаций и общества в целом возникновением совершенно новых феноменов, например интернационализацией бизнеса. С развитием современных средств связи организации все активнее начинают искать себе партнеров за рубежом. Фирмы выходят на международные рынки по разным причинам. Традиционно они ищут за рубежом дополнительные рынки сбыта своих товаров. В условиях массового производства такой подход становится неизбежным. Постиндустриальная экономика подразумевает снижение транзакционных издержек, адаптацию к новым рынкам, поиск партнеров, заключение соглашений и договоров. Под воздействием этих и других факторов в последнее время во многих странах происходят значительные изменения в структуре общественного производства и в сфере занятости, а также в характере и масштабах экономических связей между странами. Эти коренные изменения происходят под воздействием глобализации мировой экономики.

Под глобализацией понимается совокупность процессов организованного использования материальных и нематериальных ресурсов в масштабе всего земного шара. По определению бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана: «Глобализация — это общий термин, обозначающий все более сложный комплекс трансграничных взаимодействий между физическими лицами, предприятиями, институтами и рынками. Многообразные задачи, которые она ставит, задачи, которые государства не могут успешно решить собственными силами, самым непосредственным и очевидным образом свидетельствуют о необходимости многостороннего сотрудничества».

Из этого определения следует, что глобализация непосредственным образом влияет на решение проблем занятости и безработицы и

обуславливает необходимость повышения роли социального партнерства.

В корне изменяются требования к уровню образования и профессионализму, возникает необходимость непрерывного образования и повышения квалификации, появляются новые сообщества людей в результате развития электронного сетевого образования в глобальных масштабах.

В условиях глобализации единственными неисчерпаемыми ресурсами по сравнению с другими ресурсами являются человеческие ресурсы, реальным прогрессом функционирования которых является увеличение способности человека производить духовные и материальные ценности. Международная конкурентоспособность каждой страны все в меньшей степени будет зависеть от запасов полезных ископаемых; фундаментальную основу преимуществ в конкуренции представляет собой качество рабочей силы. Решающее значение имеет потребность внедрять новые технологии, развивать новую экономику. Значительно возрастает роль социального партнерства в регулировании социально-трудовых отношений, решении проблем занятости и противодействия безработице, профессионального образования и обучения кадров, выпуске конкурентоспособной продукции.

Термин «глобализация экономики» приобрел весьма неоднозначный смысл. Наряду с позитивными моментами — распространением новых знаний, идей, товаров и созданием дополнительных рабочих мест — глобализация обернулась и тяжелыми последствиями. Они затронули все сферы человеческого существования: природную, духовную и экономическую. Исследователи отмечают как преимущества, так и проблемные последствия глобализации экономики¹.

К преимуществам глобализации можно отнести:

- углубление международного разделения труда, эффективное распределение финансовых и материальных средств, что способствует улучшению жизненных перспектив населения;
- развитие международной конкуренции и расширение рынка, что приведет к углублению специализации и международного разделения труда, стимулирующих рост производства на национальном и мировом уровнях;
- возможность мобилизации больших объемов материальных и финансовых ресурсов для использования передовых технологий на возросшем количестве рынков, что способствует сокращению транс-

¹ См.: Колосова, Р. П. Открытая экономика и занятость населения // Государственная политика на российском рынке труда. М., 2001. С. 186.

портных, телекоммуникационных и расчетных издержек и облегчает интеграцию национальных рынков;

- возможность внедрения передовой техники и технологии, что способствует созданию высокотехнологичных рабочих мест с высокой образовательной емкостью и заработной платой;

- возможность повышения производительности труда в результате рационализации технологических и трудовых процессов, распространения передовой техники и технологии, постоянного внедрения технических новшеств в мировом масштабе;

- развитие международной торговли на взаимовыгодной основе.

В целом вышеперечисленные преимущества позволяют странам увеличить выпуск продукции, обеспечить занятость, повысить уровень жизни населения. Вместе с тем, как отмечает ряд исследователей, глобализация может вызвать также проблемы и негативные последствия, большинство из которых связаны с ухудшением положения в сфере занятости и безработицы.

Одна из главных проблем глобализации — неравномерность преимуществ, получаемых разными странами. Согласно практически всем теориям международной торговли страны должны специализироваться на выпуске тех товаров, которые здесь производятся с наименьшими издержками. Именно по этому принципу возникают «сырьевые придатки», «банановые республики», «страны — экспортеры нефти» и т.д. Промышленно развитые страны фактически узурпируют право на сбалансированное развитие своих экономик. Не случайно на территории Европы и США лучше всего развиваются самые высокотехнологические виды бизнеса. Специалисты утверждают, что основные преимущества получают наиболее развитые и богатые страны и индивиды, при этом несправедливое распределение благ от глобализации может порождать угрозу конфликтов и других негативных проявлений.

В развитых странах увеличится количество высокооплачиваемых и престижных рабочих мест, а в бедных — наоборот, что приведет к увеличению занятости в одних странах и уменьшению — в других и, соответственно, поляризации доходов. В процессе поляризации быстро развивающиеся страны войдут в число богатых стран, а бедные — все больше будут отставать от них. Это предположение подтверждается состоянием экономики многих развивающихся стран, которые не принимают активного участия в международных процессах, не могут проводить соответствующую политику, не имеют инфраструктуры и механизмов, с помощью которых могли бы воспользоваться преимуществами глобализации.

Возникает угроза потенциальной региональной и даже глобальной нестабильности из-за взаимозависимости экономик различных стран. Нестабильность связывается с неожиданными колебаниями основных макроэкономических параметров, что может привести к сокращению инвестиций и усилению негативных тенденций.

Экономические колебания или кризисы в отдельных странах могут иметь не только региональные, но и глобальные последствия, что подтверждается финансовым кризисом в Таиланде, перекинувшимся на другие страны Юго-Восточной Азии. Такие явления ученые объясняют тем, что усложнение степени взаимодействия параметров сложной системы, каковой является мировая экономика, одновременно ведет к резкому увеличению степени ее нестабильности. Следствием экономического кризиса, как правило, является сокращение рабочих мест, соответственно, увеличение уровня безработицы и ухудшение других параметров занятости.

По оценкам МОТ, глобализация и растущая либерализация торговли могут вызвать не только потери рабочих мест, но и новые, менее надежные соглашения между работниками и работодателями.

Глобализация может вызвать противоречивые структурные изменения в экономике различных стран. Например, изменения в обрабатывающей промышленности и сфере услуг приводят к тому, что отрасли, имеющие выгоду от внешней торговли и экспорта, могут получить приток капитала и квалифицированной рабочей силы. Одновременно некоторые отрасли вследствие открытости рынка могут потерять конкурентоспособность, что приводит к оттоку капитала и квалифицированных рабочих, снижению уровня занятости населения.

Такие процессы имеют место и в России, например, в нефтяной и газовой отраслях, ориентированных на экспорт, происходит прирост занятости, а в легкой промышленности, ориентированной на внутренний рынок, наблюдается снижение занятости и рост безработицы.

Глобализация вызывает разрыв в уровнях заработной платы между высококвалифицированными и малоквалифицированными работниками, а также снижение занятости и рост безработицы среди неконкурентоспособной рабочей силы, особенно молодежи, впервые вступающей в трудовую деятельность. Такие процессы объясняются тем, что трудоемкие товары, производимые в странах с невысокой квалификацией работников и низким уровнем заработной платы, пользуются повышенным спросом в других странах и, соответственно, влияют на снижение цен на аналогичную продукцию более продвинутых предприятий. Поэтому фирмы, отказываясь от производства убыточной продукции, начинают выпускать новую продукцию, требующую

квалифицированной рабочей силы, начинают высвобождать низкоквалифицированный персонал или урезать его доходы.

Глобализация создает проблемы, связанные с деиндустриализацией экономики и уменьшением занятости в обрабатывающих отраслях.

Для промышленно развитых стран этот процесс, вызванный научно-техническим прогрессом, является нормальным явлением и сопровождается перераспределением высвобождаемых работников в сферу услуг. Для развивающихся же стран, не имеющих развитой индустрии, это сопровождается негативными последствиями, что ярко проявляется на примере ряда стран.

На 30-м Конгрессе МВФ (2001 г., Австралия) в докладе профессора университета г. Осло Эрика С. Райнера приводился убедительный пример по Монголии. В этой стране 90% промышленности бездействует; огромной части населения пришлось вернуться в сельскую местность, где люди проживали два поколения тому назад, и вновь заняться скотоводством. Это добавило 15 млн животных к очень хрупким степям Монголии. В результате ежегодно погибает около 2—3 млн животных, а страна стоит перед проблемой растущей дисквалификации трудоспособного населения. Как считают эксперты, единственный способ спасти страну и ее природу — это провести повторную индустриализацию. Но это практически невозможно, если руководствоваться только правилами МВФ.

Необходимо очень серьезно учитывать подобные процессы, связанные с разрушением в ряде стран промышленности и индустрии. В материалах МОТ подчеркивается, что сравнительные преимущества развивающихся стран с их более низкими заработной платой и уровнем социальной защиты законны, если они способствуют развитию экономики этих стран и не поддерживаются искусственным путем в качестве коммерческой стратегии.

В условиях глобализации экономики значительно возрастает мобильность рабочей силы, что наряду с положительными последствиями может иметь и негативные. Промышленно развитые страны, привлекая из других стран ученых и квалифицированных рабочих, укрепляют свой кадровый корпус и ослабляют чужой. По некоторым данным, только из Российской Федерации за последние годы в поисках более высокой заработной платы выехало более 200 тыс. квалифицированных специалистов и ученых.

Однако перемещение рабочей силы носит ограниченный характер, так как богатые страны отдают предпочтение прежде всего наиболее конкурентоспособной и мобильной рабочей силе. По отношению к другой категории рабочей силы применяется избирательный характер

путем введения различных форм контроля свободного перемещением рабочей силы.

По мнению некоторых специалистов, свободное, межгосударственное перемещение рабочей силы приведет к глобальному повышению производительности труда, так как будет достигнут оптимум в распределении и использовании трудовых ресурсов.

Одним из негативных последствий глобализации является рост доли неформальной экономики, что приводит к увеличению разрыва между условиями занятости в официальной и неофициальной экономике, особенно молодежи, социально уязвимых слоев населения, иностранной рабочей силы. По данным Минтруда России, в 2002 г. в этой сфере было занято около 8 млн человек.

Необходимо совместно с работодателями, профсоюзами, социальными партнерами обеспечивать достойный уровень социальной защиты людей в этом секторе экономики.

Перечисленные выводы не охватывают всего комплекса проблем, связанных с потенциальным влиянием глобализации на занятость и безработицу. Вместе с тем объективно сложный процесс глобализации не может быть равномерным и одинаково благоприятным для большинства населения планеты, и проблема не в самой глобализации экономики, а в скорости и очередности этого процесса. Поэтому, как подчеркивается в материалах МОТ, «чтобы глобализация оправдала связанные с ней надежды, она должна сопровождаться социальным прогрессом для трудящихся стран, находящихся на разных стадиях развития».

Большое внимание проблемам влияния глобализации на занятость и безработицу было уделено на глобальном Форуме по занятости (ноябрь 2001 г.). На Форуме отмечалось: в связи с нарастающим процессом глобализации необходимо объединение усилий всех международных организаций, национальных правительств, работодателей и профсоюзов для «постановки проблемы рабочих мест в центр экономической и социальной политики», «глобализация должна работать на всех» и «любая стратегия, нацеленная на распространение на всех выгод от глобализации, должна иметь главную цель — обеспечение занятости», свободно выбираемой и производительной, в условиях сохранения человеческого достоинства и уважения к приличиям.

По мнению Генерального секретаря МКСП Б. Джордана, «глобализация торговли привела к созданию беспрецедентных богатств для меньшинства, но бедность продолжает расти в развивающемся мире».

В докладах, выступлениях и материалах Форума отмечается, что в условиях глобализации основными направлениями решения проблем занятости и безработицы могли бы быть:

- международная торговля и ее благоприятное влияние на рост занятости с тем, чтобы развивающиеся страны имели свободный доступ на рынки развитых стран, особенно со своей сельскохозяйственной продукцией и товарами, произведенными с применением рабочей силы с высокой степенью интенсивности;

- изменение в программах стабилизации и структурных преобразований в развивающихся странах с тем, чтобы выделять больше ресурсов на нужды образования, здравоохранения и социального развития;

- повышение уровня общего и профессионального образования, предоставление людям больших возможностей для получения образования и квалификации, облегчающей трудоустройство;

- расширение возможностей для занятости и адаптации на основе активной политики на рынке труда, включающей меры борьбы против всех форм дискриминации, оказание широкой помощи бедным;

- обеспечение гарантий в области социальной защиты, а также принятие мер стратегического характера в неформальном секторе экономики;

- поддержка инициатив по содействию экологически приемлемому устойчивому развитию сельского хозяйства, энергетики и транспорта; использование создавшихся возможностей для решения проблем занятости;

- активная валютная и бюджетная политика, координация макроэкономической политики в целях предупреждения кризисов и спадов, влияющих на занятость и безработицу.

На Форуме было отмечено, что занятость в условиях глобализации не принесет результатов, если она не будет подкреплена в каждой стране реальной политикой и *планами действий со стороны правительств и социальных партнеров.*

Это в равной мере относится и к нашей стране, где основные фонды изношены на 70%, рабочие многих отраслей повышают квалификацию только через 10—12 лет, средний возраст работающих составляет 53 года.

В 2002 г. в Москве по инициативе Федерации независимых профсоюзов и Академии труда и социальных отношений прошла научно-практическая конференция «Глобализация и профсоюзное движение России в XXI в.». В работе конференции приняли участие руководители общероссийских и отраслевых объединений профсоюзов, активисты профдвижения, представители МОТ, Всеобщей конфедерации профсоюзов, Правительства РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, министерств и ведомств, Российского союза промышленников и предпринимателей, деловых и научных кругов, средств массовой информации. Участники конференции выразили уверенность

в том, что российское профсоюзное движение совместно с российскими работодателями и Правительством РФ сделают все возможное, чтобы извлечь из процессов глобализации и вступления России в ВТО максимальную пользу для своего Отечества и его народа.

Эти процессы связаны также с глобальными проблемами вхождения России в постиндустриальную стадию развития цивилизации, необходимостью обеспечения соответствия национальной системы профессионального образования общемировым требованиям технического и профессионального образования, определенных ЮНЕСКО как «мост в будущее».

Большое внимание проблемам развития профессионального образования уделяется в учреждениях профессионального образования, например в Российском государственном социальном университете. Социально-экономическое развитие страны в условиях глобализации экономики в решающей степени будет зависеть от уровня квалификации кадров. Глобализация экономики повышает требования к качеству рабочей силы, возрастает спрос на квалифицированные кадры, изменяется состав безработных в зависимости от имеющегося образования. С наибольшими трудностями в трудоустройстве будут сталкиваться лица, не имеющие профессионального образования, особенно молодежь и слабозащищенные категории населения.

Процессы глобализации экономики, предстоящее вступление Российской Федерации в ВТО, рост конкуренции товаров и услуг, мобильность капиталов обуславливают необходимость повышения качества рабочей силы, постоянного обновления профессиональных знаний и умений, непрерывного образования на протяжении всей трудовой карьеры человека. Эти же процессы требуют от руководителей организаций и предприятий, администраций регионов ускоренного обновления основных фондов, внедрения системы качества продукции и услуг, сертификации персонала.

Специфические особенности отечественных безработных и социально-экономические различия в структуре региональных рынков труда обуславливают поиск процедур и технологий социально-психологической адаптации незанятого населения к условиям рынка труда, обеспечения дифференцированного подхода к различным категориям населения для повышения потенциала их трудоустройства.

В условиях глобализации экономики особое внимание государственных органов и социальных партнеров необходимо уделять занятости молодежи. В последние годы возникли серьезные осложнения с трудоустройством выпускников 11-х классов общеобразовательных школ, среди них около 400 тыс. человек будут ежегодно нуждаться в трудоу-

тройстве, в том числе с помощью органов Государственной службы занятости. При этом предприятиям, учреждениям и организациям, сохраняющим и создающим дополнительные рабочие и ученические места, необходимо предоставлять налоговые льготы, совершенствовать и развивать систему компенсаций работодателям расходов, связанных с трудоустройством и использованием труда молодежи.

Многие молодые люди в возрасте до 18 лет, обращающиеся в органы службы занятости, в основном не имеют ни профессии, ни специальности. Поскольку вакантных мест для этой категории населения нет, проблема ее трудоустройства перерастает в проблему профессионального обучения до начала трудовой деятельности в профессиональных образовательных учреждениях.

Это важный социальный аспект, он требует скоординированных активных и эффективных мер как со стороны органов службы занятости, так и со стороны органов управления образованием, образовательных учреждений.

Учитывая достаточно высокий уровень незанятости молодежи, территориальные органы службы занятости совместно с органами образования и работодателями реализуют комплекс мер по трудоустройству выпускников учебных заведений среди которых:

- квотирование рабочих мест (например, Воронежской областной службой занятости населения в 2000 г. квотировано более 3000 рабочих мест для трудоустройства выпускников общеобразовательных школ и более 1000 рабочих мест для несовершеннолетних из спецшкол и прекративших обучение в школах по разным причинам);
- организация профессиональной подготовки и переподготовки неработающей молодежи по профессиям, в которых ощущается потребность на региональном рынке труда;
- увеличение объемов приема в 10-е классы общеобразовательных школ, что позволит снизить напряженность положения с трудоустройством лиц, закончивших 9 классов;
- организация для молодых людей, не имеющих возможности быстро трудоустроиться, общественных работ в жилищно-коммунальном и сельском хозяйстве, торговле, строительстве, а также в различных фондах и общественных организациях.

В целях содействия занятости молодежи, впервые вступающей на рынок труда, предусматривается создание с участием молодежных организаций и органов исполнительной государственной власти специализированных молодежных бирж труда (центров) по трудоустройству, социальной и психологической адаптации выпускников образовательных учреждений.

Органы службы занятости и социальные партнеры осуществляют свою деятельность по обеспечению занятости молодежи в следующих основных направлениях:

- профориентация и профессиональное консультирование школьников, безработной и незанятой молодежи;
- профессиональное обучение безработной молодежи, поддержка временной занятости учащейся молодежи и школьников (в свободное от учебы время) и трудового обучения в школе;
- участие в разработке образовательных программ, связанных с содействием трудоустройству молодежи, в том числе участие в создании центров социальной реабилитации молодежи, испытывающей особые затруднения в поисках работы;
- создание системы информирования молодежи о ситуации на рынке труда для планирования и прогнозирования действий; переход к решению проблемы занятости молодежи с использованием программ «Субсидированная занятость» (в том числе «Молодежная практика») «Клуб ищущих работу», «Новый старт», программ подготовки к участию в предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельности.

Органы службы занятости принимают участие в содействии трудоустройству несовершеннолетних граждан в свободное от учебы время, особенно в период наиболее массовых обращений (каникулярное время).

По данным Федеральной службы по труду и занятости, в 2005 г. государственные услуги по организации временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет были оказаны 627,0 тыс. подросткам, которые принимали участие в благоустройстве и озеленении населенных пунктов, сельскохозяйственных и лесопосадочных работ, оказании помощи лицам пенсионного возраста и инвалидам.

Практикуется разработка таких целевых программ, как «Поддержка временной занятости», «Организация общественных работ», «Поддержка предпринимательства и самостоятельной занятости» и другие новые формы содействия трудоустройству молодежи.

Проблема профессионализации подростков не является специфически российской проблемой. Даже в странах с развитой рыночной экономикой и низким уровнем безработицы проблемы профессионализации и социализации молодежи стоят весьма остро. Поэтому службы занятости должны содействовать получению подростками, оказавшимися на рынке труда, полноценной профессиональной подготовки и одновременно принимать превентивные меры по недопущению подростков на рынок труда без получения ими профессий. Эта задача исключительно сложная и должна проводиться совместно с заинтересованными государственными органами и социальными партнерами.

Вызывает серьезную озабоченность также тенденция роста численности безработной молодежи по сравнению с ростом общей численности безработных граждан. В этой связи приоритетными задачами в области содействия занятости молодежи являются:

- создание условий для трудоустройства молодежи, впервые начинающей трудовую деятельность;
- максимальное сокращение срока поиска работы для незанятой молодежи, особенно выпускников учебных заведений, детей-сирот, подростков из семей безработных граждан и неблагополучных семей;
- забота о подростках, состоящих на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних.

В 2004 г. региональными службами занятости были предоставлены услуги по профессиональному обучению 241 тыс. человек в возрасте 16—29 лет, или 67% всей численности безработных граждан, направленных на обучение. Услуги по профессиональной ориентации получили 2,9 тыс. молодых людей в возрасте до 30 лет. Практика показывает, что главным условием повышения потенциала трудоустройства молодежи является повышение качества молодой рабочей силы на рынке труда, соответствие ее профессионального состава структуре экономики регионов.

В условиях глобализации экономики значительно осложняется трудоустройство женщин, воспитывающих малолетних детей.

Преобладание женщин в общем количестве населения и преимущественные масштабы женского труда в народном хозяйстве затрудняют решение проблем их занятости в пределах изолированной политики занятости.

В решении проблем, связанных с профессиональным обучением и трудоустройством женщин, служба занятости сотрудничает со многими социальными партнерами. Так, с Союзом женщин России заключено соглашение о проведении совместной работы по решению проблем женской занятости, разработке программ обучения безработных женщин малому бизнесу.

Основными направлениями используемых социальных технологий управления женской занятостью являются:

- субсидирование рабочих мест и соответствующие программы поддержки производства;
- организация профориентации и профессионального обучения;
- содействие в развитии предпринимательства и самостоятельной занятости;
- общественные работы;
- материальная помощь безработным и др.

Эти направления должны использоваться с учетом конкретных условий, учитывающих различия по возрасту, образованию, профессиональным группам, уровню материального положения. В центре внимания во всех случаях должны быть социально слабозащищенные женщины. Как правильно отмечают исследователи, все государственное регулирование женской занятости целесообразно осуществлять в виде системы базовых, дополнительных и превентивных программ.

Базовые программы (например, компьютерной и экономической грамотности и др.) рассчитываются на большие группы населения.

Дополнительные программы (обучение дефицитным профессиям и др.) рассчитаны на ограниченный круг лиц и имеют более конкретную адресную направленность.

Превентивные программы предназначены для работниц, входящих в группу риска, и предполагают опережающее обучение в целях обеспечения альтернативных и других форм занятости и расширения возможностей трудоустройства.

Основой повышения потенциала трудоустройства и уровня занятости женщин является высокий уровень их конкурентоспособности на рынке труда. При этом не должна выпадать из поля зрения проблема сочетания профессионального труда и материнства. Для решения этой проблемы необходимо разработать механизм обязательного обучения женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком. В противном случае женщины утрачивают конкурентоспособность на рынке труда, теряют накопленный профессиональный опыт в связи с перерывом в труде из-за реализации функций материнства.

В трудном положении находятся также женщины, имеющие малолетних детей, так как их пониженная конкурентоспособность продолжается длительное время из-за максимальной трудовой нагрузки в семье. Данные обстоятельства необходимо учитывать при формировании стратегии обучения женщин. В основе этой стратегии, которая должна обеспечивать политику равных возможностей на рынке труда как для мужчин, так и для женщин, служба занятости должна дифференцированно работать с двумя основными контингентами женщин:

- нуждающихся в обучении с учетом социальных признаков (находящиеся в отпуске по уходу за детьми, инвалиды, одинокие матери, беженцы и др.);

- нуждающихся в обучении в связи с отсутствием профессиональной квалификации, имеющих профессию (специальность), не востребованную работодателями, и др.

При этом необходимо, чтобы все девушки и молодые женщины до начала трудовой деятельности, как правило, получали не крат-

косрочную подготовку, а фундаментальное профессиональное образование.

Это особенно важно, так как проблема молодежной занятости в основном женская, ибо девушки составляют большую часть выпускников школ, профучилищ, средних специальных и высших учебных заведений и сталкиваются с особыми сложностями трудоустройства.

В 2004 г. из числа безработных женщин региональными службами занятости было направлено на профессиональное обучение 238,7 тыс. человек, или 65% всей численности безработных, направленных на обучение. Услуги по профориентации получили 3,0 млн женщин.

Для женщин, имеющих рабочие профессии, переподготовку целесообразно осуществлять с учетом их возраста и имеющегося производственного опыта.

Для категории женщин, которые трудились в тяжелых производственных условиях, рекомендуется обучение профессиям и специальностям, более подходящим для женщин.

В последние годы появились новые сложности в трудоустройстве женщин. Это обусловлено тем, что около 40% вакансий предъявляет развивающийся негосударственный спектр, который предпочитает работников-мужчин.

Как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой, такие негативные явления можно преодолеть путем стимулирования работодателей к приему на работу женщин.

Самые большие надежды с трудоустройством и занятостью женщин возлагаются на развитие малого предпринимательства и самостоятельной занятости.

В 2004 г. региональными службами занятости на обучение предпринимательству было направлено более 20 тыс. безработных женщин, что составляет 60% числа безработных, направленных службами занятости на обучение предпринимательству.

Как показывает практика, основными направлениями женского предпринимательства являются:

- сфера обслуживания;
- легкая промышленность;
- ремесло и промыслы;
- народная медицина;
- учебная деятельность;
- косметологические услуги и др.

По окончании обучения многие безработные женщины успешно защитили социальные проекты и бизнес-планы по таким темам, как: «Домашний детский сад», «Оказание социальной помощи гражданам

пожилого возраста», «Организация помощи детям-инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов» и др.

Семейно-домашний бизнес, малое предпринимательство — хорошая почва для трудоустройства и активной трудовой деятельности массы женщин и важнейшее направление экономического оздоровления общества.

Практика показывает, что более 50% безработных женщин, закончивших обучение предпринимательству, создают собственное дело, остальные устраиваются на работу в коммерческие структуры в качестве менеджеров.

Отечественные и зарубежные исследователи обращают особое внимание на проблемы занятости и безработицы среди женщин. Справедливо отмечается, что, поскольку женщины занимают свое место на рынке труда и вне сферы труда несут дополнительную ответственность за благополучие семьи, меры их социальной защиты должны учитывать эти факторы.

В наиболее сложном положении на рынке труда оказываются слабозащищенные категории женщин — имеющие малолетних детей или детей-инвалидов, одинокие родители, выпускницы образовательных учреждений, не обладающие опытом работы, женщины предпенсионного возраста, жены военнослужащих.

Острыми остаются проблемы занятости женщин в регионах с преобладанием отраслей, использующих в основном женский труд и испытывающих кризис (текстильная, швейная, отдельные отрасли машиностроения и т.д.).

В целях смягчения остроты проблемы занятости женщин необходимо:

- расширение объемов профессионального обучения женщин;
- материальная поддержка «частично» безработных женщин, работающих на предприятиях, имеющих обоснованные программы выхода из кризиса;
- создание и развитие производств, применяющих различные режимы занятости женщин, в первую очередь, предприятий сферы услуг, включая социальные услуги, народных промыслов, а также использующих надомный труд;
- социальная поддержка безработных из категорий многодетных семей, одиноких родителей и родителей, имеющих детей-инвалидов;
- совершенствование правового механизма, препятствующего дискриминации женщин при найме на работу и увольнении.

Исключительно актуальной является проблема оптимальной интеграции в гражданскую жизнь граждан, уволенных с воинской службы. Успешное решение этой проблемы невозможно без последова-

тельной реализации стратегии развития профессиональной карьеры человека, что обуславливает необходимость выработки подходов к решению проблем развития человеческих ресурсов как на этапе прохождения военной службы, так и на этапе интеграции бывших военнослужащих в гражданскую жизнь.

Трудности бывших военнослужащих на рынке труда усугубляются и рядом дополнительных обстоятельств. Практика показала, что органы службы занятости не всегда в состоянии оказать всем гражданам, уволенным с военной службы, действенную помощь в трудоустройстве. Абсолютное большинство вакансий составляют рабочие профессии, которые чаще всего не могут отвечать уровню образования и профессиональной квалификации офицеров запаса. Это ведет к тому, что высокообразованные люди, способные внести вклад в преобразование общества, оказались на рынке труда в социальной группе риска.

Государственная служба занятости и после ее реорганизации — Федеральная служба по труду и занятости — совместно с Минобороны России и их территориальными органами осуществляют проведение целого ряда мероприятий, направленных на содействие занятости и адаптации к гражданской жизни бывших военнослужащих. Ответственные работники государственной службы занятости входят в состав Правительственной комиссии по переподготовке бывших военнослужащих, принимают активное участие в мероприятиях, проводимых Министерством обороны и Генеральным штабом по проблемам обучения и трудоустройства демобилизованных военнослужащих и членов их семей.

Уточнена степень сходства различных военных и гражданских профессий, проведен анализ обоснованности подбора профессий, по которым осуществляется переподготовка военнослужащих, определены особенности региональных рынков труда с точки зрения их возможности по обеспечению работой офицеров запаса. Намечен и осуществляется выпуск учебно-методической и нормативно-правовой литературы по вопросам профессионального консультирования, переподготовки и трудоустройства граждан, уволенных с военной службы. Совместными усилиями создана системы профессионального консультирования военнослужащих, готовящихся к увольнению в запас, их информирования о состоянии рынка труда, а также формы практического участия в этой работе различных министерств и ведомств, региональных служб занятости, военкоматов. Проведены мероприятия по созданию единой системы переподготовки военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей на гражданские специальности. Прежде всего, проводится анализ по-

требностей военнослужащих, подлежащих увольнению в запас, граждан, уволенных с военной службы, в дополнительном обучении. Проведена работа по созданию условий для бесплатной переподготовки уволенных с военной службы, а также по распространению на некоторые категории бывших военнослужащих права на переподготовку за счет средств федерального бюджета РФ. Широко практикуется использование для переподготовки бывших военнослужащих учреждений профессионального образования, учебных центров службы занятости, других учебных заведений.

В 90-х гг. прошлого века за счет служб занятости ежегодно проходили переподготовку примерно 30—35 тыс. бывших военнослужащих, в 2004 г. региональными службами занятости направлено на профессиональное обучение 6, 6 тыс. граждан, уволенных с военной службы. Изданы и направлены на места сборник «Социально-правовая защита военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы», учебные пособия «Психологическая поддержка военнослужащих», «Технология социально-профессиональной адаптации граждан, уволенных с военной службы». Все эти документы и материалы широко используются для улучшения работы с уволенными в запас военнослужащими.

Первичная помощь оказывается непосредственно в воинских частях специально подготовленными специалистами из числа работников социальной защиты. Квалифицированная помощь оказывается в центрах социально-психологической адаптации военнослужащих и членов их семей. В этом случае главными задачами являются проведение диагностических мероприятий по выявлению лиц, склонных к деструктивным стратегиям адаптации; социально-психологическая помощь при нарушениях процесса адаптации; консультирование по профессиональной переподготовке, помощь в трудоустройстве.

Практика показала, что исключительно важное значение имеет повышение личной активности офицеров запаса при поиске подходящей работы, заблаговременное формирование у них умения выработать индивидуальный план перехода к гражданской деятельности, а также готовности самостоятельно и грамотно действовать на рынке труда.

В условиях глобализации экономики значительно осложняются проблемы занятости инвалидов, численность которых ежегодно увеличивается, при этом более половины лиц, впервые признанных инвалидами, находится в трудоспособном возрасте.

В соответствии с Законом о социальной защите инвалидов служба занятости России совместно с заинтересованными органами участвует в Федеральной программе реабилитации и обеспечения занятости инвалидов.

Программа предусматривает осуществление системы мер по формированию и реализации государственной политики в области интеграции инвалидов в общество. Практическое решение этих задач в регионах может осуществляться при реализации Комплексной региональной программы реабилитации и трудоустройства инвалидов скоординированными усилиями администрации, служб социальной защиты, занятости, здравоохранения, образования, направленных на:

- создание единой системы реабилитации инвалидов, разработку региональных программ реабилитации и занятости инвалидов;
- разработку и производство средств реабилитации инвалидов;
- создание нормативно-правовой базы для системы профессиональной реабилитации и обеспечения занятости инвалидов;
- обеспечение координации деятельности государственных, общественных и негосударственных организаций по решению проблем профессиональной реабилитации и занятости инвалидов;
- создание для инвалидов специализированных рабочих мест, расширение возможностей для их трудоустройства;
- предоставление инвалидам специальной аппаратуры и приспособлений, позволяющих им получить подходящую работу;
- экономическое стимулирование организации профессионального обучения и трудоустройства инвалидов;
- развитие системы профессиональной ориентации (информация, профотбор) инвалидов в целях оказания им помощи в выборе сферы деятельности;
- адаптацию типовых и разработку специальных программ для профессиональной подготовки и переподготовки инвалидов (включая обучение предпринимательской деятельности и самостоятельной занятости);
- создание межрегиональных центров профессиональной реабилитации инвалидов.

Реабилитация инвалидов представляет собой систему медицинских, психологических, социально-экономических, педагогических мероприятий, направленных на устранение или максимальную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма.

Целью реабилитации инвалидов является восстановление их социального статуса, достижение ими материальной независимости и их социальная адаптация. Реабилитация инвалидов включает:

- медицинскую реабилитацию, которая состоит из восстановительной терапии, реконструктивной хирургии; протезирования и ортезирования;

- социальную реабилитацию, которая состоит из социально-средовой ориентации и социально-бытовой адаптации;
- профессиональную реабилитацию, которая состоит из профессиональной ориентации, профессионального образования, социально-профессиональной адаптации и трудоустройства.

Координацию деятельности в сфере реабилитации инвалидов осуществляют органы социальной защиты. Основная цель профессиональной реабилитации — интеграция инвалидов в общество.

Реализация программ профессиональной реабилитации имеет большое социальное значение и обеспечивает:

- инвалиду — повышение социального статуса и социальной защищенности, рост доходов, развитие навыков и умений трудиться;
- обществу — регулирование (рассасывание) рынка труда, рост общественной производительности, решение социальных программ обеспечения инвалидов.

В развитых странах используются следующие основные формы организации профессиональной реабилитации:

- в специальном цехе или мастерской;
- в центре профессиональной реабилитации;
- по месту проживания инвалидов по специальной программе.

Во всех формах успех профессиональной реабилитации достигается реализацией следующих положений:

- точной идентификацией инвалидов, определением их потребностей в медицинской, социальной и профессиональной реабилитации;
- разработкой специальных методик психологической, медицинской и профессиональной реабилитации;
- индивидуальным подходом и созданием атмосферы «эмоционального позитивизма»;
- дифференциацией уровней профессиональной подготовки.

Актуальными задачами служб занятости являются:

- определение потребностей инвалидов в различных формах трудоустройства и в специальных рабочих местах;
- квотирование и сохранение рабочих мест для инвалидов на специализированных и других предприятиях;
- оказание работодателям консультационных и других услуг по созданию рабочих мест для инвалидов;
- оказание инвалидам содействия в получении профессии (специальности);
- содействие трудоустройству и временной занятости инвалидов;
- поддержка предпринимательской деятельности инвалидов, обучение их основам предпринимательства в различных сферах;

- оказание содействия государственным и негосударственным предприятиям и организациям, осуществляющим профессиональную реабилитацию инвалидов;

- разработка программ подготовки и повышения квалификации специалистов для работы в центрах профессиональной реабилитации инвалидов, в учебных центрах службы занятости и других образовательных структурах.

Увеличение числа инвалидов, снижение их конкурентоспособности на рынке труда в условиях дефицита рабочих мест делают решение проблем профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов неотложными.

Федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости путем:

- осуществления льготной финансово-кредитной политики в отношении специализированных и других предприятий, учреждений, организаций, применяющих труд инвалидов;

- резервирования рабочих мест по профессиям и специальностям, наиболее подходящим для трудовой деятельности инвалидов;

- установления на предприятиях и организациях независимо от форм собственности квоты для трудоустройства инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;

- создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов;

- стимулирования создания работодателями дополнительных рабочих мест для трудоустройства инвалидов;

- организации обучения инвалидов новым профессиям и специальностям;

- создания условий для предпринимательской деятельности инвалидов.

В 2004 г. региональными службами занятости инвалидам было оказано 147,6 тыс. услуг по профессиональной ориентации и направлено на профессиональное обучение около 10 тыс. инвалидов, или около 3% всей численности безработных граждан, направленных на обучение.

В условиях глобализации экономики в наиболее сложном положении окажутся лица, особо нуждающиеся в социальной защите, — это граждане, испытывающие трудности в поиске работы, для которых государство обеспечивает дополнительные гарантии по содействию занятости.

К этой категории граждан относятся инвалиды; беженцы и вынужденные переселенцы; лица, освобожденные из мест лишения свобо-

ды; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; молодежь в возрасте до 18 лет, впервые ищущая работу; лица предпенсионного возраста.

Повышение потенциала трудоустройства и содействие занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите, является одним из главных направлений деятельности социальных партнеров.

Для повышения потенциала трудоустройства этой категории граждан помимо общепринятых программ требуются специальные программы и процедуры, обеспечивающие социально-профессиональную адаптацию к новым условиям жизни.

Социально-профессиональная адаптация предполагает:

- освоение безработным соответствующей профессии или специальности;
- формирование мотивации и готовности к деятельности по полученной профессии (специальности);
- трудоустройство по полученной профессии (специальности).

Практика работы служб занятости показывает, что для данной категории населения первостепенное значение имеют:

- коррекция психоэмоционального состояния;
- формирование навыков и умений саморегуляции и предупреждения стрессовых состояний;
- формирование уверенности и самооценки, способности построения новых жизненных планов и перспектив;
- профессиональное самоопределение и выбор сферы трудовой деятельности.

Эти задачи решают специалисты по профессиональной ориентации и психологической поддержке. Для профориентации этой категории безработных широко используются центры профориентации служб занятости, различных министерств и ведомств, предприятий, учебных заведений.

В основу деятельности этих клубов и программ положена теория бихевиоризма, которая рассматривает процесс поиска работы как систему поведения, отдельные элементы которой могут быть заимствованы и восприняты.

Наиболее важным аспектом бихевиористского способа консультирования является стимулирование к позитивному, утвердительному стилю поведения в процессе поиска работы, вследствие чего безработный ведет себя более уверенно: устанавливает контакты с работодателями, теряет страх перед безработицей, более активно ищет пути трудоустройства, более уверенно ведет себя при встрече и т.п.

К новым эффективным формам работы относятся телевизионная биржа труда, организация мини- и специализированных ярмарок-вакансий, передвижных центров занятости.

По мере реализации программ для различных категорий населения совершенствуются формы взаимодействия с социальными партнерами, администрацией территорий, методы подбора участников программ, мониторинг и оценка эффективности оказываемых услуг.

Задания для самостоятельной работы

1. Раскройте сущность глобализации экономики и ее влияние на занятость, безработицу и развитие социального партнерства.
2. Обоснуйте роль социальных партнеров при решении проблем повышения качества рабочей силы на рынке труда.
3. Охарактеризуйте совместные действия государственных органов и социальных партнеров по социальной поддержке слабозащищенных слоев населения в условиях глобализации экономики.

Глава 15

Роль МОТ в развитии социального партнерства

В развитии социального партнерства в России, как и во всем мире, исключительно важная роль принадлежит МОТ, которая является мировым центром социального партнерства. В 1944 г. Генеральная конференция МОТ в Филадельфии приняла Декларацию «О целях и задачах Международной организации труда», которая расширила деятельность МОТ и стала составной частью ее Устава. В своей деятельности МОТ руководствуется четырьмя стратегическими целями:

- продвижение и проведение в жизнь основополагающих принципов и прав в сфере труда;
- создание больших возможностей для женщин и мужчин в получении качественной занятости и дохода;
- расширение охвата и эффективности социальной защиты для всех;
- укрепление трипартизма и социального диалога.

Филадельфийская Декларация подтвердила основные принципы МОТ:

- труд не является товаром;
 - свобода слова и свобода объединения является необходимым условием постоянного прогресса;
 - нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния.
- В Декларации обозначены десять программных задач МОТ¹:
- полная занятость и повышение жизненного уровня населения;
 - занятость трудящихся на работах, где они могут получить удовлетворение и проявлять свое мастерство;
 - гарантии обучения и перемещения рабочих, включая миграцию;
 - возможность справедливого распределения и оплаты труда;

¹ См.: Устав МОТ и Регламент Международной конференции труда. Женева, 1998.

- право на коллективные переговоры;
- расширение системы социального обеспечения;
- обеспечение охраны труда;
- защита благосостояния детей и матерей;
- обеспечение необходимого питания и жизни;
- создание равных возможностей в области общего и профессионального образования.

Все эти цели и задачи отражены в соответствующих конвенциях и рекомендациях, которые разрабатываются на основе социального партнерства при консенсусе всех сторон — правительства, трудящихся и работодателей — и претворяются в своих странах. За годы существования МОТ принято более 180 конвенций и 190 рекомендаций.

Конвенции, как правило, содержат основные, общие положения регулирования социально-трудовых отношений, они подлежат ратификации и после этого являются обязательными для выполнения. Рекомендации более подробно излагают конкретные социально-трудовые проблемы и положения, которые рекомендуются для использования в законах, нормативных документах, а также в соглашениях и коллективных договорах.

Например, Конвенция № 168 от 1988 г. предусматривает, что каждое государство — член МОТ вырабатывает в качестве приоритетной цели политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости всеми соответствующими мерами, включая социальное обеспечение. Такие меры должны включать, среди прочего, службы занятости, профессиональную подготовку и профессиональную ориентацию.

Основные положения Конвенции № 168 и Рекомендации № 176 (1988) «О содействии занятости и защите от безработицы» были использованы Государственной Думой, Правительством РФ и Федеральной службой занятости при разработке Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации», соответствующих постановлений Правительства РФ по проблемам занятости, создания системы профессионального обучения безработных граждан.

Важной особенностью МОТ является ее способность увязывать социальную справедливость и экономическое развитие. Это достигается ее трехсторонней структурой, позволяющей представителям трудящихся, работодателей и государства на принципах социального партнерства непосредственно участвовать в принятии решений. МОТ постоянно занимается широким кругом социальных вопросов, играет координирующую роль в организации диалога социальных партнеров

с участием международных организаций: ВТО, ООН, Европейского союза, ОЭСР и др.

Высшим органом МОТ является Международная конференция труда (МКТ), которая проходит ежегодно в Женеве. Каждая страна — член МОТ представлена на Конференции четырьмя делегатами: двумя от правительства и по одному от трудящихся и работодателей. МКТ определяет направление деятельности МОТ в целом, обсуждает важнейшие социальные проблемы в мире труда, заслушивает отчеты о работе исполнительных органов, разрабатывает и утверждает международные трудовые нормы в виде конвенций и рекомендаций, заслушивает и обсуждает доклад специального комитета об их применении. Конференция утверждает программу и бюджет организации на ближайшие два года, избирает один раз в три года Административный совет¹.

Административный совет является исполнительным органом МОТ, организует работу МОТ в период между конференциями, определяет повестку дня конференций и совещаний, направляет деятельность Международного бюро труда (МБТ) и других комитетов, созданных при Административном совете.

Административный совет имеет трехсторонний состав из числа представителей работодателей, трудящихся и правительств. Важнейшей задачей совета является контроль выполнения конвенций и подготовка предложений по созданию новых трудовых норм.

МОТ помимо разработки и контроля применения международных трудовых норм занимается также оказанием странам консультативной помощи, исследовательской и издательской деятельностью.

Консультативная помощь осуществляется путем командировки в различные страны экспертов для оказания помощи в развитии социального партнерства и регулировании социально-трудовых отношений. Благодаря такой помощи многие страны создали национальные органы по труду и занятости, системы профориентации и профессионального обучения незанятого населения. В частности, в Российской Федерации при создании в 1991 г. Государственной службы занятости широко использовались соответствующие конвенции и рекомендации МОТ по проблемам развития социального партнерства, улучшения функционирования рынка труда, разработки законодательных и нормативных актов, социальной помощи слаботзащищенным слоям населения, противодействия безработице, формирования системы профессионального обучения безработных граждан и др.

¹ См.: Костин, Л. А. Российский рынок труда: Вопросы теории, истории, практики. М., 1998. С. 281.

В настоящее время перед МОТ стоят новые задачи, обусловленные глобализацией мировой экономики, отрицательные последствия которой отражаются на трудящихся всех стран. В условиях глобализации трудящиеся вынуждены работать в режиме ужесточения конкуренции, быстрых технологических перемен, усиления социального неравенства и сужения возможностей национальных правительств. Данные МОТ свидетельствуют о большом контрасте между динамичным пятипроцентным ростом глобальной экономики в 2004 г. и лишь на 1,7% — ростом занятости населения. Иными словами, при росте производства почти на 4 трл. долл. США глобальная безработица сократилась лишь на 500 тыс. человек¹. Глобализация приводит, с одной стороны, к процветанию, а с другой — к неравенству. В этой связи МОТ стремится к достижению полной занятости во всем мире. Деятельность МОТ заключается в том, чтобы помогать людям во всем мире находить достойную работу. Это осуществляется в постоянном контакте с трудящимися, работодателями и правительствами стран, путем помощи в создании возможностей для занятости, совершенствовании рынков труда и методик профессионального обучения. В тесном контакте со специализированными организациями ООН МОТ реализует в развивающихся странах проекты в областях сельского хозяйства и промышленности в целях решения проблем безработицы и полной занятости.

На 93-й Международной конференции труда представители более ста государств обсудили пути обеспечения достойного труда для молодежи, роль международного сообщества в решении проблем молодежной занятости, обратив особое внимание на развивающиеся страны, где живут 85% из миллиарда юношей и девушек во всем мире².

До 1991 г., т.е. в период существования социалистической системы, МОТ приходилось большое внимание уделять идеологическим проблемам, связанным с противоборством двух систем. Теперь основное внимание МОТ направлено на развитие социального партнерства. На сессии Международной конференции труда в 1994 г. в докладе Генерального директора «Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся» подчеркивалось, что «развал коммунистического блока глубоко повлиял на жизнь нашей Организации, равно как и на процесс всемирного развития»³.

¹ См.: Работа до последнего вздоха // Приложение к газете «Коммерсантъ». 2006. № 43.

² См.: Тезисы доклада МОТ об отставании роста заработной платы и производительности // Вестник. 2006. № 1. С. 4.

³ Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся: доклад Генерального директора МБТ. М., 1994. С. 3.

Теперь еще в большей мере, подчеркивалось в докладе, необходимо повсеместно развивать социальный диалог, коллективные переговоры, чувство компромисса, принимать дополнительные меры для обеспечения подлинного признания принципа трипартизма во все мире.

Превращение достойного труда в глобальную цель требует от МОТ:

- дальнейшего развития социального партнерства;
- наращивания усилий МОТ по продвижению достойного труда на национальном и региональном уровнях с тем, чтобы МОТ могла более эффективно реагировать на приоритетные потребности каждой страны;
- включения занятости и достойного труда в международную повестку дня по проблемам развития и, как результат, перемещения проблем роста, инвестиций и создания рабочих мест на центральное место в международном сотрудничестве.

Решающее значение для развития социального партнерства имеют следующие Конвенции и Рекомендации МОТ.

Конвенция № 87 «О свободе ассоциаций и защите прав на организацию», принятая в 1948 г. и ратифицированная Советским Союзом в 1956 г.

Конвенция № 98 «О применении принципов права на организацию и ведение коллективных переговоров» (1949), которая устанавливает, что трудящиеся пользуются надежной защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области труда.

Рекомендация № 91 «О коллективных договорах» (1951) подчеркивает, что под коллективным договором подразумевается всякое письменное соглашение относительно условий труда и найма, заключенное, с одной стороны, предпринимателем или организацией предпринимателей и, с другой — одной или несколькими представительными организациями трудящихся.

Конвенция № 154 и Рекомендация № 163 «О коллективных переговорах» (1981) предусматривают переговоры в целях определения условий труда и занятости, регулирования отношений между работодателями и трудящимися. Подчеркивается, что трехсторонние переговоры являются основной формой социального партнерства и что необходимо принимать меры для проведения коллективных переговоров на уровне предприятия, отрасли, региона, страны.

Конвенция № 150 и Рекомендация № 158 «О регулировании вопросов труда» (1978) определяют, что каждый член МОТ, ратифицирующий Конвенцию, обеспечивает организацию и эффективное функцио-

нирование на своей территории системы регулирования вопросов труда, функции и обязанности которой должны быть скоординированы.

Конвенция № 173 и Рекомендация № 180 «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предприятия» (1992) устанавливает права трудящихся на выплату заработной платы, оплату сверхурочных работ, отпуска, выходного пособия, на другие выплаты в случае закрытия, самоликвидации или прекращения деятельности предприятия. Эти рекомендации широко используются в регионах России при заключении коллективных договоров.

Весьма полезные рекомендации содержатся в конвенциях по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке кадров, правам человека, условиям безопасности и гигиены труда и др.

В Рекомендации № 87 «О профессиональном ориентировании» (1949) рассмотрены методы профессиональной ориентации школьников и взрослого населения, принципы управления ею и практика подготовки специалистов по профориентации.

Конвенция № 142, дополненная Рекомендацией № 159 «О развитии людских ресурсов» (1975), провозглашает: «Каждый член организации принимает и развивает всесторонние и скоординированные политику и программы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, тесно связанные с занятостью, в частности, через государственные службы занятости».

Эти конвенции и рекомендации содержат согласованные цели, принципы, обязательства работодателей и наемных работников в области политики и программ профессионального обучения кадров. В этих документах определены следующие основные принципы политики профессиональной подготовки:

- национальная политика и программы профессиональной подготовки должны формироваться и осуществляться правительством в сотрудничестве с организациями предпринимателей и трудящихся;

- должен быть обеспечен равный доступ всех трудящихся к профессиональной подготовке и трудовой занятости без дискриминации на каких бы то ни было основаниях;

- системы обучения обязаны отвечать потребностям молодых людей и взрослых в получении профессиональной подготовки в течение всей жизни;

- национальная политика и программы призваны побуждать граждан развивать способности к труду, прежде всего, в их собственных интересах, а также с учетом потребности страны.

В Конвенции № 131 и Рекомендации № 135 «Об установлении минимальной заработной платы» (1970) установлено, что минимальная

заработная плата имеет силу закона и не подлежит понижению, что неприменение этого положения влечет за собой уголовные или иные санкции. Указано также, что минимальная заработная плата должна время от времени пересматриваться с учетом стоимости жизни, изменения экономических условий.

По проблемам социального обеспечения МОТ издала более 30 конвенций и 20 рекомендаций. Наиболее важной является Конвенция № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952). В ней впервые в международном праве утвержден принцип универсальности социального обеспечения, охватывающего все слои населения и все виды социального страхования и обеспечения. В этом нормативном акте установлены минимальные нормы различных пособий в процентах от общей суммы прежних доходов или заработной платы. Указаны также критерии для определения доходов и заработной платы различных категорий трудящихся, на базе которых исчисляются пособия. Однако Конвенция № 102 не предусматривала обязательную защиту всех наемных работников, а нормы минимальных пособий были довольно низкие. Поэтому были приняты новые конвенции № 121, 128, 130 и другие, которые содержат обязательства стран добиваться более высоких размеров пособий, чем обозначенных в прежней Конвенции.

Вышеперечисленные конвенции и рекомендации определяют согласованные цели, принципы, обязательства работодателей и трудящихся в области социальной защиты работников. Они выполняют важную роль в регулировании социально-трудовых отношений и создают фундаментальную нормативную базу социального партнерства.

Деятельность МОТ включает также консультативную помощь экспертов этой организации различным странам по проблемам выработки национальной политики в области регулирования социально-трудовых отношений, развития социального партнерства, повышения жизненного уровня населения, занятости и противодействия безработице, совершенствования трудового законодательства, улучшения условий труда, развития системы профессионального образования и переподготовки кадров и др.

Расположенный в Женеве Международный институт проблем труда содействует изучению и общественному обсуждению политических проблем, представляющих интерес для всех стран. Формы деятельности института включают проведение исследований, организацию форумов по проблемам социальной политики, публичных лекций, семинаров, осуществление стажировок, издательскую деятельность. Институт организует лекции в ведущих университетах раз-

ных стран по социальной политике за счет средств, полученных МОТ, — Нобелевской премии мира.

Региональные и специальные конференции созываются по мере необходимости для обсуждения проблем, представляющих интерес для данного региона. Российская Федерация в силу своего географического положения входит в сферу действий как Европейской, так и Азиатской конференций.

Расположенный в Турине Международный центр по профессиональной подготовке занимается обучением менеджеров среднего и высшего звена государственных и частных организаций, лидеров организаций наемных работников и работодателей, правительственных должностных лиц и политиков. Всего Центр со времени своего создания с 1965 г. подготовил более 70 тыс. человек из 178 стран.

Большое место в программах нормотворческой деятельности и технической помощи занимают исследования по проблемам безопасности и гигиены труда, социального обеспечения, оплаты труда, политики занятости и противодействия безработице, профессионального обучения безработных граждан, развития модульной системы обучения и др. По этим проблемам структурные подразделения МОТ периодически выпускают соответствующую литературу. Так, Международный центр развития модульной системы обучения (проект МОТ) выпустил на русском языке в качестве научного издания книгу «Профессиональное обучение и содействие занятости безработных».

Международное бюро труда, как крупнейший исследовательский и информационный центр МОТ, периодически выпускает специальную литературу на нескольких языках. Среди публикаций доклады для ежегодных сессий МКТ, различных совещаний и конференций; нормативные и статистические материалы; периодические издания по проблемам социального партнерства и др.

Большинство информационных служб МОТ опираются на информационную сеть, связанную с Библиотекой МОТ в Женеве. Задача этой сети — расширить возможности социальных партнеров, персонала МОТ и ее учреждений-партнеров в организации эффективного использования информационных ресурсов Организации. Библиотека МОТ ведет уникальную базу данных, осуществляет информационно-консультативные услуги и обеспечивает доступ к собранию материалов на многих языках: свыше 1 млн книг, журналов, юридических документов, статистических изданий и источников информации в электронной форме по всем аспектам социально-трудовых отношений.

Российская Федерация принимает активное участие во всех мероприятиях МОТ на ежегодных конференциях и в отраслевых комите-

тах. Представители Правительства РФ и профсоюзов входят в состав Административного Совета, за последние годы ратифицировано более 60 конвенций.

В Москве функционирует важное представительство МОТ — Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, созданное с целью приблизить Организацию к ее партнерам — правительствам, объединениям работодателей и профсоюзов в странах, а также упростить предоставление консультативных услуг и осуществление программ технического сотрудничества.

В настоящее время Субрегиональное бюро в Москве претворяет в жизнь большое количество различных проектов, например «Программы достойного труда» в странах региона. Четыре стратегических направления программы — основополагающие права в сфере труда, занятость, социальная защита и социальный диалог — формируют взаимосвязанный подход, который делает «Программу достойного труда» стратегическим документом для достижения устойчивого роста, основанного на занятости и равенстве, для обеспечения социального развития и эффективной системы управления в глобальной экономике.

Журнал «Человек и труд» периодически публикует доклады руководителей и специалистов МОТ, а также соответствующие конвенции и рекомендации по проблемам развития социально-трудовых отношений и социального партнерства.

Задания для самостоятельной работы

1. Изложите основные задачи МОТ как мирового центра социального партнерства.
2. Раскройте суть основных конвенций и рекомендаций МОТ по проблемам развития социального партнерства.
3. Охарактеризуйте деятельность МОТ по проблемам социальной защиты трудящихся и регулирования социально-трудовых отношений.
4. Раскройте содержание консультативной помощи и издательской деятельности МОТ по проблемам социального партнерства.

Заключение

Система социального партнерства включает в себя следующие элементы: цель, задачи, принципы, стороны, уровни, формы и механизмы функционирования.

Основной целью социального партнерства является разработка, принятие и реализация социально-экономической и трудовой политики, основанной на сбалансированности интересов общества, наемных работников и работодателей.

Важнейшими задачами социального партнерства являются разграничение различных групп интересов и разработка механизмов их согласования и реализации. Партнерство должно способствовать выработке таких договоренностей, которые позволяют удовлетворять интересы сторон, достигать компромисса ради установления социального мира в организации, регионе, отрасли и в стране в целом. Основными принципами социального партнерства являются равноправие сторон; заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях; содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства; соблюдение сторонами трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; полномочность представителей сторон; свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда; добровольность, реальность и обязательность выполнения принятых на себя обязательств; ответственность сторон за невыполнение по их вине коллективных договоров, соглашений.

В Российской Федерации, в отличие от западных стран, социальное партнерство появилось не как результат сложившегося социального диалога, а как инициатива государства в русле общей стратегии реформирования общества. Поэтому отечественная модель социаль-

ного партнерства характеризуется значительной ролью органов государственной власти в налаживании социально-трудовых отношений и слабым участием работодателей в договорном регулировании этих процессов.

В России в основном создана правовая база социального партнерства: приняты законы о регулировании трудовых конфликтов, коллективных переговорах и профсоюзах; созданы трехсторонние органы на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации; учреждены инспекции труда.

Социальное партнерство профсоюзов, представителей работодателей и Правительства на федеральном уровне осуществляется на Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Результаты партнерства сторон отражаются в генеральных соглашениях. Под давлением профсоюзов подписываются также и трехсторонние соглашения на региональном, территориальном уровне и на уровне отраслей.

В организациях заключаются коллективные договора, учитывающие нормы, обозначенные в Генеральном, отраслевых и территориальных соглашениях. Однако нередко они по вине работодателей носят формальный характер, вследствие чего социальное партнерство пока не получило должного развития во всех субъектах РФ.

На данном этапе наиболее важными вопросами партнерских отношений в социально-трудовой сфере между наемными работниками и работодателями являются вопросы согласования оплаты и условий труда, гарантий занятости, социальных гарантий, профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

Отечественная система социального партнерства характеризуется многоуровневой системой регулирования социально-трудовых отношений, что позволяет на основе компромиссов согласовывать интересы главных сторон — наемных работников и работодателей — при посредничестве государства.

Правовую основу социального партнерства можно классифицировать как юридические договорные документы, регулирующие социально-трудовые отношения, которые необходимо рассматривать по вертикали: от Генерального соглашения через региональные, отраслевые соглашения — до коллективных договоров организаций.

Ядром социального партнерства можно считать систему и механизмы коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений на всех уровнях власти и общества. Основными формами реализации социального партнерства являются заключенные в организациях коллективные договора; соглашения на федеральном

уровне и на уровне субъектов Федерации, городов, районов и иные соглашения.

Заклучаемые периодически на федеральном уровне генеральные соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ служат основой переговоров социальных партнеров на уровне субъектов Федерации и отраслей. Соглашения определяют согласованные позиции сторон по вопросам проведения социально-экономической политики, совместные действия по реализации социально-трудовых отношений на отраслевом и региональном уровнях.

В рамках Генерального соглашения создан постоянно действующий орган — Российская трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых отношений. В промежутках между заседаниями работу комиссии обеспечивает Координационный совет, которым руководит координатор. Аналогичные комиссии созданы во всех субъектах РФ.

Развитие социального партнерства в регионах проходит в условиях, когда, с одной стороны, органы государственной власти слабо координируют процессы общественного развития, а с другой — идет становление главных субъектов социального партнерства и цивилизованного рынка труда.

Рынок труда в настоящее время далек от обычного о нем представления, которое сложилось в XX в. и сводило рыночные отношения в сфере труда к взаимодействию только работников и работодателей. Изменение структуры рынка труда привело к расширительному его пониманию как сложной системы экономических, социальных и юридических отношений между работодателями, наемными работниками и *социальными партнерами* по поводу подготовки, распределения, найма, обмена и использования рабочей силы на основе принципов социального партнерства.

Рынок труда, системы занятости и профессионального образования в совокупности являются формой адаптации социальных систем и, следовательно, должны быть объектом не только административного, но и общественного регулирования посредством механизма социального партнерства. Это придает социальному партнерству особую значимость в деле регулирования проблем занятости и безработицы, подготовки и переподготовки кадров.

Основная цель социального партнерства на рынке труда заключается в перераспределении рабочей силы по территориям, отраслям и предприятиям, повышении качества рабочей силы с учетом потребностей экономики и обеспечения занятости населения с низкой конкурентоспособностью на рынке труда.

Задачи, реализуемые Государственной службой занятости как социальным институтом, имеют широкую межведомственную вариативность и предполагают взаимодействие со множеством участников на рынке труда. Это обуславливает необходимость активного участия социальных партнеров в решении проблем занятости и противодействия безработице.

Особую актуальность приобретают действия служб занятости и социальных партнеров по смягчению социальной напряженности на рынке труда путем поддержки программ занятости, доходов малоимущих, безработных, социальной и трудовой адаптации длительно не работающих граждан, формирования навыков самостоятельного поиска работы, мотивации к трудовой деятельности, повышения качества рабочей силы.

Механизмы регулирования занятости и рынка труда могут быть сгруппированы в три блока: нормативно-правовой, экономический и институционально-организационный. В сферу интересов социальных партнеров должны входить все три блока механизмов воздействия на занятость.

Эффективным инструментом воздействия на занятость являются региональные программы содействия занятости населения, через которые государство и социальные партнеры оказывают влияние как на объемы и структуру предложения рабочей силы, так и на спрос — непосредственно путем создания и сохранения рабочих мест в общественном секторе либо косвенно, стимулируя предпринимательство, создающее новые рабочие места. Программы ориентированы на комплексный подход к решению проблем занятости с учетом всех экономических, социальных и демографических факторов, способствующих обеспечению продуктивной занятости населения и повышению качества рабочей силы.

Социальное партнерство применительно к профессиональному образованию представляет собой систему договорных отношений образовательных учреждений с работодателями, службами занятости, профсоюзами, родителями, позволяющих отслеживать и адекватно реагировать на динамику развития рынка труда, объемы и структуру подготовки кадров.

Эффективность взаимодействия учреждений профессионального образования с работодателями и службами занятости в сфере подготовки конкурентоспособных специалистов достигается путем организационно-педагогического обеспечения социального партнерства на уровнях определения спроса на рабочую силу; формирования и выполнения образовательного заказа; трудоустройства и адаптации выпускников на предприятиях.

Социальное партнерство в сферах труда, занятости, профессионального образования и обучения, распределения рабочей силы компенсирует слабую способность рынка труда и системы профессионального образования к самоорганизации. В данном случае слабая функция социума должна дополняться сильной функцией взаимодействия систем на принципах социального партнерства. При этом функции государственных органов власти и социальных партнеров должны быть направлены не только на определение приоритетов развития социально-трудовой сферы, но и на создание инструментов и механизмов построения такой саморегулирующейся и саморазвивающейся сферы.

Позитивная среда будет способна к самоорганизации при ориентации на государственную социально-экономическую политику, политику занятости и образования, потребности рынка труда и населения, согласованную деятельность социальных партнеров.

Литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, работодателей и Правительством Российской Федерации на 2005—2007 гг. // Российская газета. 2005. 29 янв.

Закон РФ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Российская газета. 1996. 20 янв.

Закон РФ «О российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Российская газета. 1995. 12 мая.

Закон РФ от 11 марта 1992 г. «О коллективных договорах и соглашениях» // Российская газета. 1992. 15 марта.

«Положение об организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан», утвержденное совместным Постановлением Минтруда России и Министерства образования РФ от 9 сентября 2001 г.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 1995 г. № 1070-р «О развитии государственной межведомственной системы профессиональной ориентации и психологической поддержки населения».

Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2006.

Федеральный закон от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”».

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров».

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об образовании”».

Жуков, В. И. Российское образование: итоги, традиции, проблемы. М., 2001.

Конвенции и рекомендации, принятые МОТ : в 2 т. Женева, 1991.

Кривошеев, В. А. Социальное партнерство в сфере профессионального образования населения. Саратов, 2003.

Кязимов, К. Г. Взаимодействие учреждений профессионального образования с рынком труда. М., 2005.

Кязимов, К. Г. Рынок труда и занятость населения. М., 2005.

Кязимов, К. Г. Социальное партнерство на рынке труда. М., 2003.

Михеев, В. А., Михеев, А. В. Социальное партнерство: теория, политика, практика. М., 2003.

Мониторинг регистрируемой безработицы. М., 2005.

Основные показатели деятельности органов службы занятости в январе — декабре 2005 г. : статистический бюллетень Федеральной службы по труду и занятости. М., 2006.

Смирнов, И. П. Человек — образование — профессия — личность. М., 2002.

Ткаченко, Е. В., Сафонова, Е. Г. и др. Социальное партнерство учреждений профессионального образования. Екатеринбург, 2003.

Экономика труда: учебник / под ред. Н. А. Волгина и Ю. Г. Одегова. М., 2003.

Содержание

Предисловие	5
<i>Глава 1.</i> Зарождение и развитие социального партнерства в зарубежных странах и в Российской Федерации	9
Задания для самостоятельной работы	19
<i>Глава 2.</i> Сущность, цель, задачи и принципы социального партнерства	20
Задания для самостоятельной работы	32
<i>Глава 3.</i> Роль и функции государства в системе социального партнерства	33
Задания для самостоятельной работы	40
<i>Глава 4.</i> Роль профсоюзов в системе социального партнерства	41
Задания для самостоятельной работы	45
<i>Глава 5.</i> Коллективные переговоры	46
Задания для самостоятельной работы	49
<i>Глава 6.</i> Соглашения и коллективные договора	50
6.1. Содержание и структура соглашений	50
6.2. Содержание и структура коллективных договоров	59
6.3. Контроль выполнения соглашений и коллективных договоров	62
Задания для самостоятельной работы	66
<i>Глава 7.</i> Урегулирование трудовых споров и конфликтов	67
Задания для самостоятельной работы	77
<i>Глава 8.</i> Социальное партнерство на рынке труда	78
Задания для самостоятельной работы	96
<i>Глава 9.</i> Социальное партнерство в сфере занятости и противодействия безработице	97
9.1. Государственная служба занятости как активный субъект социального партнерства	97
9.2. Основные направления социального партнерства в сфере занятости и противодействия безработице	104
9.3. Партнерство служб занятости с зарубежными странами и организациями	124
Задания для самостоятельной работы	130

<i>Глава 10. Социальное партнерство в сфере профессионального образования и обучения кадров</i>	131
10.1. Предпосылки и задачи развития социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения	131
10.2. Социальное партнерство в сфере профессионального образования	143
10.3. Социальное партнерство в сфере внутрифирменного обучения персонала	159
10.4. Социальное партнерство в сфере профессионального обучения незанятого населения	166
Задания для самостоятельной работы	177
<i>Глава 11. Основные факторы, влияющие на эффективность взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда</i>	178
11.1. Состояние и ключевые проблемы рынка труда	178
11.2. Требования рынка труда к качеству рабочей силы	182
11.3. Нормативно-правовое обеспечение социального партнерства в сфере профессионального образования и обучения	189
11.4. Потребности и мотивационные устремления молодежи	197
11.5. Социальное партнерство на этапе трудоустройства выпускников	200
Задания для самостоятельной работы	206
<i>Глава 12. Социальное партнерство в условиях определения спроса на рабочую силу и формирования заказа на подготовку квалифицированных кадров</i>	207
Задания для самостоятельной работы	222
<i>Глава 13. Социальное партнерство и повышение качества и эффективности профессионального образования и обучения</i>	223
13.1. Оценка эффективности профессионального образования	223
13.2. Оценка эффективности профессионального обучения безработных граждан	227
Задания для самостоятельной работы	232
<i>Глава 14. Социальное партнерство в условиях глобализации экономики</i>	233
Задания для самостоятельной работы	253
<i>Глава 15. Роль МОТ в развитии социального партнерства</i>	254
Задания для самостоятельной работы	262
Заключение	263
Литература	268