УДК 316.344.273.4:34
ключевые слова: безработица, безработные, занятость, социальная защита, регулирование, государство, программа, рынок труда, кризис, закон

Л. М. Низова

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА БЕЗРАБОТНЫХ ГРАЖДАН КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ (на примере Республики Марий Эл)

На основе законодательных актов международного, федерального и регионального уровней раскрыты проблемы социально-правовой защиты безработных граждан и государственного регулирования занятости населения. Предложены меры по снижению напряженности на региональном рынке труда в условиях транзитивной экономики и разграничения полномочий органов государственной власти.

Нормативно-правовая база и социальная защита безработных граждан в их взаимосвязи определяют экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы. Большое внимание этим проблемам уделено в Послании Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года: «...Проводятся масштабные программы поддержки занятости населения. Мы будем и дальше создавать условия для трудоустройства людей... Надо больше внимания уделять опережающему профессиональному обучению, организации общественных работ, созданию временных и постоянных рабочих мест, оказывать адресную поддержку людям, в том числе и в переводе в другую местность, помогать им в

открытии собственного бизнеса». Эти направления лежат в основе Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации по снижению напряженности на рынке труда. В разделе 8 «Реализация антикризисных мер в субъектах Российской Федерации» говорится: «Важнейшими направлениями антикризисной политики региональных властей должны стать реализация программ содействия занятости населения, мер социальной поддержки безработных граждан...».

Борьба за полную занятость, предупреждение и сокращение безработицы, социальная защита безработных граждан были и остаются важнейшими задачами всех уровней государственной власти. Нормативно-правовые аспекты являются основой для принятия ими практических решений. Представляется интересным рассмотреть их на четырех уровнях: международном, национальном, региональном и муниципальном в их взаимосвязи.

Предупреждение безработицы является компетенцией Международной организации труда (МОТ) со времени ее основания. Первая Международная конференция труда (1919 г.) приняла Конвенцию № 2, дополненную Рекомендацией № 1 о безработице. В начале1930-х годов, когда мир потряс мощнейший в истории экономический кризис, МОТ приняла ряд норм, особенно по вопросам занятости молодежи. Филадельфийская Декларация зафиксировала ее «торжественное обязательство» способствовать принятию странами мира программ, нацеленных на достижение занятости и повышение жизненного уровня. Состоявшаяся в Копенгагене Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития (март 1995 г.) в принятой декларации обязала присутствующих на ней глав государств и правительств «способствовать достижению цели полной занятости в качестве одного из основных приоритетов экономической и социальной политики и создавать для всех мужчин и женщин надежные и устойчивые возможности зарабатывать себе на жизнь посредством свободно избранного производительного труда и работы».

МОТ признала также важным анализ новых тенденций: самозанятости, неполной и временной занятости и других ее альтернативных форм, а также проблемы миграции.

На решение этих задач нацелены многие международные трудовые нормы:

Конвенция № 122 и Рекомендация № 122 «О политике в области занятости» (1968 г.). Конвенция впервые предусматривает проведение активной политики содействия полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Ее следует рассматривать совместно с Рекомендацией МОТ №169 (1984 г.). Что касается Рекомендации №122, то она (и приложением к ней) затрагивает практически все, кроме финансовых, вопросы занятости и организации работы служб занятости. Законодательные и нормативные документы о занятости в России в той или иной мере используют положения этой Рекомендации;

Конвенция № 168 и Рекомендация № 176 «О содействии занятости и защите от безработицы» (1988 г.), наряду с проблемами содействия продуктивной занятости, подробно рассматривают вопросы пособий по безработице и иной материальной помощи безработным и членам их семей.

Международные конвенции и рекомендации используются в законодательных и нормативных документах по занятости и безработице в Российской Федерации. Международные нормы, гарантирующие права на защиту от безработицы, реализуются в Конституции Российской Федерации, Трудовом кодексе РФ и в Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации»[1]. В п. 3 статьи 37 Конституции РФ подчеркнуто: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы». Исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, и в соответствии с Конституцией РФ, в статье 2 Трудового кодекса Российской Федерации даны основные принципы правового регулирования трудовых отношений, среди которых: «Запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда», «Защита от безработицы и содействие в трудоустройстве».

Наиболее подробно правовые основы социальной защиты безработных граждан, их права и обязанности раскрываются в Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации». В ст. 3 данного закона определяются требования к признанию официального статуса безработного: «...Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом в качестве заработка не учитываются

выплаты выходных пособий и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным из организаций (с военной службы) независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности ...в связи с ликвидацией, сокращением численности или штатов».

Статус безработного присваивается гражданину только при соблюдении следующих четырех критериев:

— гражданин должен быть трудоспособен;

— гражданин не должен иметь работы и заработка;

— гражданин должен быть зарегистрирован в службе занятости в целях поиска подходящей работы;

— гражданин должен быть готов приступить к работе.

Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1997 года №458 «Об утверждении Порядка регистрации безработных граждан» устанавливает порядок регистрации безработных граждан.

Трудоспособные граждане, обратившиеся в органы службы занятости в целях поиска подходящей работы, регистрируются в следующей последовательности:

1. Первичная регистрация безработных граждан.

На этом этапе безработный обращается в службу занятости, не предъявляя ни каких документов. Он получает информацию о состоянии рынка труда, о наличии вакантных мест, переподготовке и так далее. Представленные данные о численности обратившихся в органы занятости Республики Марий Эл показывают, что с 2006 по 2008 гг. она снижалась (рис. 1). Но в период мирового финансового кризиса — значительно возросла. Так, в течение трех кварталов 2009 года их число увеличилось почти на 4 тысячи человек, или на 24%.

2. Регистрация безработных граждан в целях поиска подходящей работы.

Регистрация производится по месту жительства и начинается со дня обращения. В течение 10 дней органами службы занятости обратившемуся предлагается два варианта подходящей работы, включая работу временного характера, а впервые ищущему работу, не имеющему профессии (специальности), — два варианта получения профессиональной подготовки или оплачиваемой работы.

Доля незанятых граждан, трудоустроенных в десятидневный срок за последние три года в республике возросла более чем в два раза: с 24% в 2006 до 56,5% в 2008 году.

3. Регистрация граждан в качестве безработных.

Регистрация гражданина в качестве безработного осуществляется на основании решения органа по вопросам занятости о признании его безработным. Оно должно быть принятым не позднее 11 календарных дней со дня его регистрации в целях поиска подходящей работы. В результате данной процедуры формируются показатели безработицы.



Рис. 1. *Динамика численности обратившихся незанятых граждан в поисках работы*

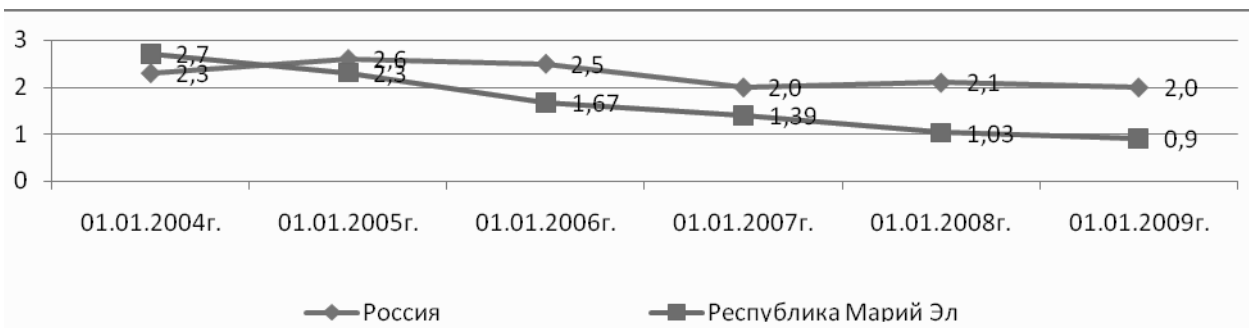


Рис. 2. *Динамика уровня безработицы (%) по России и Республике Марий Эл в 2004–2009 гг.*

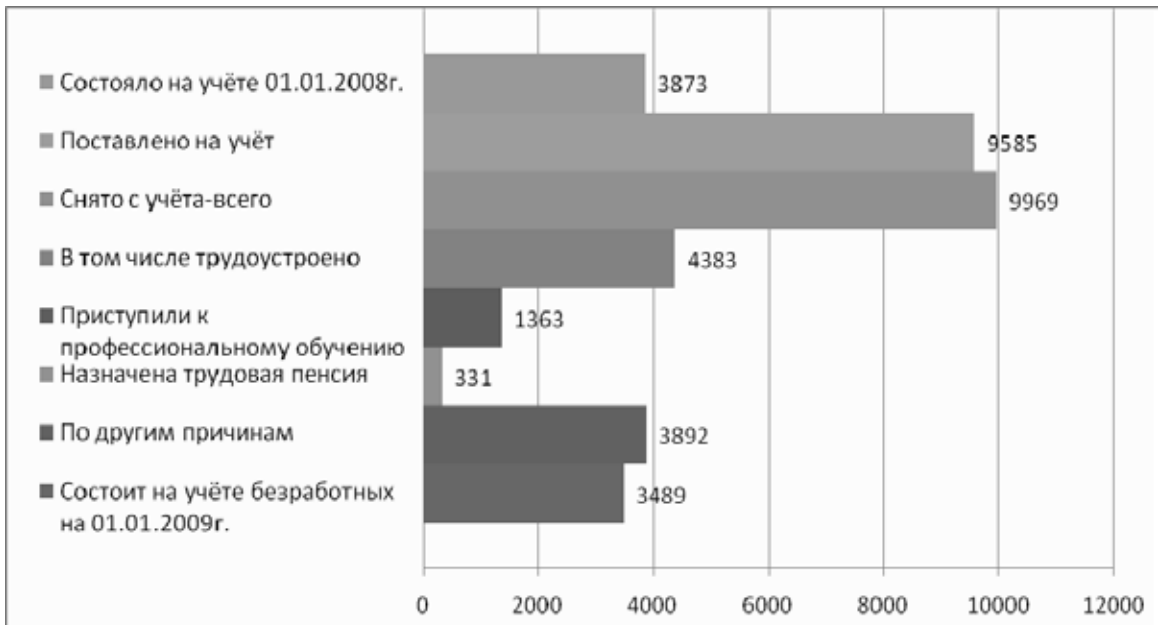


Рис. 3. *Движение безработных в Республике Марий Эл за 2008*

Динамика численности получивших статус безработного в РФ и Республике Марий Эл в 2004–2009 гг. представлена на рисунке 2.

Рисунок показывает, что в последние годы уровень безработицы в республике снижается, с 2004 года он ниже чем в целом по Российской Федерации. Тем не менее в силу мирового финансового кризиса выросла доля безработных, потерявших работу в результате увольнения в связи с ликвидацией организации, либо сокращением численности или штата работников с 25,5% в 2007 году до 32% в 2008 году. За три квартала 2009 года численность безработных возросла на 2597 человек, а уровень безработицы — на 0,73%. Это способствовало росту напряженности на рынке труда (число безработных, претендующих на 10 рабочих мест возросло с 16 до 40 человек).

4. Перерегистрация безработных граждан.

Очень важным моментом является снятие безработных граждан с регистрационного учета. Эта процедура осуществляется на основании решения органа службы занятости. Движение безработных Республики Марий Эл изображено на рисунке 3.

В статье 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» перечислены основные проблемы, которые должны решаться в России с помощью государства. Главные акценты сделаны на обеспечении полной, продуктивной и свободно избранной занятости, на развитии трудовых ресурсов; создании условий для достойной жизни и свободного развития человека; поддержке трудовой и предпринимательской инициативы граждан, содействие развитию творческого труда; обеспечении равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости.

В соответствии с Федеральным законом от 31.12.2005 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» в статье 7.1 закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» предусмотрены следующие государственные услуги:

— содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников (в 2008 году в республике трудоустроено 18,6 тысяч человек, в том числе 45% на постоянной и 55% на временной основе; более чем 1630 работодателям оказана помощь в подборе кадров);

— информирование о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации (им охвачено 13,4 тыс. граждан и 3,3 тыс. работодателей);

— организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест (в 2008 году проведена 71 ярмарка, в которых участвовало 5,8 тысяч человек и 485 предприятий, представлено 3,6 тысяч вакансий, трудоустроено 657 человек (11,2%) и 400 человек направлено на обучение);

— организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профес-

сионального обучения (в 2008 году данную услугу получили 27000 человек);

— психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан (в 2008 году услуги по психологической поддержке получили 1376 человек, 1357 человек приступило к профподготовке, из них трудоустроено 866 человек);

— осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (в 2008 году получали пособие 3082 безработных, досрочную пенсию — 163 человека, стипендию — 1357 человека, материальную помощь — 49 человек);

— организация проведения оплачиваемых общественных работ (в 2008 году участвовало 1669 человек, или 11,5% от обратившихся);

— организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые (данную услугу получили более 10 тыс. человек);

— социальная адаптация безработных граждан на рынке труда (данной услугой воспользовалось 636 человек);

— содействие самозанятости безработных граждан (было направлено 43 безработных).

Услуги по содействию занятости населения предоставляются бесплатно.

Для повышения их качества в Республике Марий Эл ежегодно на региональном и муниципальном уровнях принимаются документы о квотировании рабочих мест, об организации общественных работ и летнего труда подростков.

Особую значимость в социальной защите имеет вторая глава законодательства о занятости. Гражданам предоставляются широкие права на выбор места работы, в том числе за пределами России, на бесплатную консультацию, переквалификацию, и услуг, связанных с профессиональной ориентацией, психологической поддержкой, профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации. Кроме того, граждане имеют право на обжалование действий органов службы занятости.

Глава III Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» раскрывает гарантии государства в области занятости. Государство гарантирует безработным гражданам: обеспечение социальной поддержки; бесплатное медицинское освидетельствование при направлении на обучение; осуществление мер активной политики занятости населения. В последние годы сохраняется значительная доля безработных, снятых с учета в связи с проведением активной политики, если в 2005 году таковых было 49% , в 2006 г. — 59,8% , то в 2007 г. — 61,3%, в 2008 году — 57,6%.

Кроме этого, в ст. 13 Закона о занятости предусмотрены дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения:

— гражданам, испытывающим трудности в поиске работы: создание дополнительных рабочих мест и специализированных организаций, установление квоты для приема на работу инвалидов (в 2008 году было заквотированно для инвалидов 470 рабочих мест);

— гражданам, увольняемым из организации в связи сокращением численности или штата, гарантируется, в соответствии с коллективными договорами, сохранение очереди на получение жилья (улучшение жилищных условий) по прежнему месту работы, возможность пользоваться лечебными учреждениями, а их детям — детскими дошкольными учреждениями;

— жены (мужья) военнослужащих и уволенные с военной службы имеют преимущественное право поступления на работу на государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Глава VI Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» посвящена вопросам социальных гарантий и компенсаций безработным.

Государство гарантирует безработным:

— выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного;

— выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности;

— возможность участия в оплачиваемых общественных работах.

В Российской Федерации на 2009 год с учетом мирового финансового кризиса пособие увеличено на 1500 рублей, и его максимальный уровень составляет 4900 рублей. В Республике Марий Эл растет среднемесячный размер пособия по безработице: в 2007 году составил — 1214,0 рублей, в 2008 году 1389,9 рублей. Но порой пособие способствует развитию иждивенческого отношения безработных к службе занятости.

В Концепции действий на рынке труда на 2008–2010 гг., одобренной Правительством РФ от 15.08.2008 г. №1193-р [3], предполагается максимально эффективно использовать потенциал безработных граждан, стимулировать их экономическую активность: «Назрела необходимость пересмотра системы социальной поддержки безработных граждан, имея в виду прекращение выполнения функции государственной социальной помощи в виде пособия по безработице и переход на принцип социальной поддержки, стимулирующий безработных к активному поиску работы». И далее: «...Социальная поддержка граждан в период безработицы должна предоставляться безработным гражданам при условии осуществления ими активного поиска работы и участии в социальных программах по содействию занятости, а также иметь ограничение по максимальному сроку ее получения и обеспечивать в период ее получения удовлетворение основных жизненных потребностей». Эту работу целесообразно проводить с учетом профилирования безработных.

По результатам первичного профилирования безработные граждане в 2008 г. распределились следующим образом: основные профильные группы составляют безработные граждане, активно ищущие работу, но испытывающие трудности в ее поиске работы (АС — 57,8% прошедших процедуру профилирования), граждане, не востребованные на рынке труда, имеющие начальное и среднее профессиональное образование без опыта работы (ВВ — 17,9% прошедших процедуру профилирования). Оставшиеся профильные группы распределились следующим образом: АА — 12,8%, СС — 7,4%, DD — 1,1%, СВ — 3,0%). Получили профориентационные услуги АА — 13%, АС — 58%, ВВ — 18%, СВ — 3%, СС — 7%, DD — 1%. Трудоустройство после получения профориентационных услуг составило: АА — 13%, АС — 37%, ВВ — 7%, СВ — 4,5%, СС — 3,5%, DD — 0,3%. Безработные граждане при необходимости направлялись на обучение по программе социальной адаптации. Охват безработных граждан по профильным группам составил: АА — 7,2%, АС — 3%, АС — 63%, ВВ — 25%, СВ — 0,2%, СС — 4,2%, DD — 0,4%.

Безработица ведет к серьезным психосоциальным последствиям. По словам К. Р. Макконел и С.Л Брю, «...безработица — это нечто большее, чем экономическое бездействие, это также и социальная катастрофа. Депрессия приводит к бездеятельности, а бездеятельность к потере квалификации, потере самоуважения, урону моральных устоев, распаду семьи, а также к общественным и политическим беспорядкам» [4].

В условиях мирового финансового кризиса особую значимость приобретает государственное регулирование занятости населения.

В целях стабилизации ситуации в сфере занятости населения и снижения напряженности на региональном рынке труда 30 марта 2009 года подписано Соглашение о реализации дополнительных мероприятий между Правительством Республики Марий Эл и Федеральной службой по труду и занятости. Предметом данного Соглашения стала Программа дополнительных мероприятий, которая предусматривает:

— опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников) для 393 человек;

— организацию рабочих мест для общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных и ищущих работу граждан, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения — не менее 4353 человек;

— содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости для 488 безработных граждан.

Цель программы — не допускать рост регистрируемой безработицы выше уровня 1,75% в среднегодовом исчислении, ожидаемого в 2009 году.

Но для внедрения в жизнь новых форм социальной защиты в условиях транзитивной экономики, по нашему мнению, предстоит решить следующие задачи:

1. Законодательство РФ в области социальной защиты безработных привести в соответствие с международными нормами на основе ратифицированной Европейской социальной хартии (Хартия основных социальных прав трудящихся).

2. Разработать механизм государственных гарантий по трудоустройству безработных граждан с недостаточной конкурентоспособностью на рынке труда.

3. Повысить качество рабочих мест, обеспечить сбалансированность профессионального образования и спроса на рабочую силу, в т. ч. для безработных граждан, на основе процедуры их профилирования.

4. Учитывая современные условия экономического развития и влияние мирового финансового кризиса, а также в целях самозащиты от безработицы целесообразно разработать порядок, периодичность и условия страхования в рамках ст. 37 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

Список литературы

1. Федеральный Закон от 31.12.2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997 г. № 458 «Об утверждении Порядка регистрации безработных граждан». [Электронный ресурс]. URL: http://www.kadrovik.ru.docs/pp.ot22.04.97.n.458.htm

3. Концепция действий на рынке труда на 2008–2010 годы. Постановление Правительства РФ от 15.08.2008 г. № 1193-Р // Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы россии. [Электронный ресурс]. URL : http://www.labourmarket.ru/i_confs/conf5/cjnception.php

4. *Макконелл К. Р., Брю С. Л.* Экономикс. Принципы, проблемы и политика. Том I. / под ред. Пороховского А. А. Москва, 1996. 430 с.