
ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ

Козлова О.А.

В статье, с учетом происходящих глобальных изменений внутренних и внешних условий социально-экономического развития регионов, сформулированы и обоснованы наиболее важные принципы, лежащие в основе формирования эффективного социально ориентированного механизма реализации региональной политики занятости населения. Рассматривается проблема взаимодействия органов регионального управления по решению приоритетных направлений политики занятости.

Необходимость совершенствования всей системы управления занятостью населения в современных условиях повышает актуальность создания адекватного современным реалиям механизма управления. Термин "механизм" используется в научной литературе достаточно давно. Еще К. Маркс при исследовании крупного производства при капитализме использовал дефиницию "экономический механизм" [7, с. 264]. В России понятие механизма, особенно в применении к хозяйственной практике, довольно широко используется в экономической литературе как советского, так и постсоветского периода. В одной из первых научных работ советского времени, посвященных исследованию хозяйственного механизма, под ним понимается "система ... хозяйствования, включающая управление экономикой, как обособившуюся функцию хозяйствования и производственные отношения, связанные непосредственно с производством..." [4, с. 49]. В данном определении четко выделяется две основные подсистемы хозяйственного механизма: управленческая и подсистема производственных отношений, связанная, прежде всего, с отношениями собственности. В учебнике "Политическая экономия" под редакцией В.А. Медведева под хозяйственным механизмом понимается совокупность организационных структур и конкретных форм хозяйствования, методов управления и правовых норм, с помощью которых общество использует экономические законы с учетом складывающейся обстановки" [8, с. 559]. Данная трактовка повторяется в Большом экономическом словаре с непринципиальными нюансами [3, с. 476]. В такой трактовке определение хозяйственного механизма носит весьма абстрактный характер и не может считаться исчерпывающим. С этих позиций более конкретное определение дается В.Н. Кашиным и В.Я. Ионовым. Рассматривая проблему повышения эффективности промышленного производства, под хозяйственным механизмом, направленным на решение данной проблемы, они понимают "совокупность форм и методов организации и функционирования системы экономических отношений в процессе хозяйственной деятельности, связанных с использованием производственных фондов, капитальных вложений, финансовых и кредитных ресурсов ... и достижением повышающегося уровня экономической эффективности деятельности промышленных и других предприятий, независимо от формы собственности, в которой они существуют" [6, с. 367]. Данная трактовка, определяя рост экономической эффективности производства как важнейший целевой результат действия хозяйственного механизма, учитывает лишь микроэкономический уровень, полностью игнорируя макроэкономическую специфику данного процесса, роль и место государства в повышении экономической эффективности.

Без привязки к какому-либо конкретному уровню управления О.В. Иншаков определяет хозяйственный механизм как "...систему сознательно организованного воздействия на экономику. Такое воздействие в своей основе предопределено господствующей системой производственных отношений" [5, с. 15].

Социально-экономический подход к исследованию хозяйственного механизма, заключающийся в определении его четкой социальной ориентации с выделением социальных целей и приоритетов экономического развития, был применен коллективом авторов в работе "Социально-экономический механизм освоения недр", под которым ими понимается "совокупность федеральных и региональных институциональных структур, правовых норм, организационных форм и методов управления, обеспечивающих освоение минеральных и других природных ресурсов на основе учета социальных, экономических, экологических и технологических факторов с приоритетной целью - повышение качества жизни людей, проживающих на данной горнопромышленной территории" [10, с. 45].

Понятие "организационно-экономический механизм" одним из первых применил академик Л.И.Абалкин, используя его в связи с рассмотрением хозяйственного механизма в качестве подсистемы производственных отношений, "охватывающих внешний (поверхностный) слой производственных отношений..." [2, с. 35].

Дальнейшее наполнение содержанием данного понятия проходило в контексте рассмотрения различных проблем территориально-отраслевого развития. Так, А. Рожков, С. Резниченко, О. Корчак под организационно-экономическим механизмом создания рабочих мест понимают совокупность организационных, ресурсных, правовых, методических и других составляющих его элементов, форм их взаимодействия, а также последовательность реализации [9, с. 25].

Из анализа взглядов на структуру и функциональное содержание понятия "механизм" можно сделать вывод, что общим для них является представление его как некой совокупности управленческих структур и методов воздействия, изменяющихся в зависимости от специфики объекта данного воздействия. Что касается самих структур, форм и методов воздействия, то у авторов нет единства мнения относительно их содержания. Основными недостатками приведенных научных трактовок понятия считаем следующие: не раскрыт динамический характер совокупности управленческих структур и методов управления, выступающей скорее как механический набор средств и способов взаимодействия, а не как развивающаяся система; не определены основы взаимодействия субъектов хозяйственного механизма; во многих дефинициях отсутствует социальная направленность механизма.

В современных условиях формирование организационно-экономического механизма (применительно к политике занятости) должно базироваться на принципах:

1) *оптимальности* сочетания рыночных и нерыночных регуляторов. В методологическом плане формирование механизма реализации политики занятости, с одной стороны, определяется необходимостью использования рыночных инструментов регулирования социально-трудовых отношений, с другой – в силу специфики данной сферы, главенствующим звеном которой является человек, государство не должно полностью отдавать процесс формирования отношений занятости на откуп рынку, а должно лишь изменить формы своего воздействия на этот процесс. Таким образом, весьма актуальным является комплексное, сбалансированное развитие механизма государственного регулирования занятости, одновременно обеспечивающего как поддержку интенсивных рыночных преобразований в социально-трудовой сфере, так и эффективное управление процессами занятости населения;

2) *паритетности*, т.е. баланса интересов всех субъектов региональной политики занятости населения – органов власти, работодателей, наемных работников, индивидуальных предпринимателей, самозанятого населения;

3) *системности*, под которой автором подразумевается взаимосвязь административных, правовых и экономических рычагов регулирования процессов занятости и охват всех стадий воспроизводства, формирования, развития, использования трудового потенциала в тесной их взаимоувязке;

4) *адаптивности* к условиям конкретного региона. При этом федеральная власть обеспечивает рамочные условия разработки региональной политики занятости населения, делегируя полномочия по принятию конкретных решений по регулированию процессов занятости на региональный уровень;

5) *согласованности* действий при реализации политики занятости, что подразумевает взаимоувязку направлений реализации региональной социально-экономической политики и политики занятости как ее подсистемы (рис. 1). В систему региональной социально-экономической политики входят следующие основные подсистемы (политики), имеющие значительное прямое или косвенное влияние на эффективность реализации политики занятости:

- промышленная политика;
- инвестиционная политика;
- структурная политика;
- научно-техническая и инновационная политика;
- политика размещения производительных сил;
- социальная политика;
- политика в сфере образования;
- демографическая политика;
- миграционная политика;
- экологическая политика;
- политика в сфере культуры;
- политика в сфере здравоохранения;
- политика доходов;
- внешнеэкономическая политика;
- бюджетно-налоговая политика.

Таким образом, региональная социально-экономическая политика определяет ключевые структурные изменения в процессах социально-экономического развития региона в форме важнейших приоритетов, целей, воспроизводственных пропорций и обеспечивающих их реализацию организационно-экономических механизмов. Инструментом реализации региональной политики является комплексная программа социально-экономического развития, включающая систему взаимосвязанных целевых региональных программ, в том числе и программ занятости.

Социальная политика в контексте взаимосвязи с политикой занятости должна быть направлена на стабилизацию и последующее повышение качества жизни основной массы населения. Она играет неопределимую роль для экономики с точки зрения увеличения емкости рынка, поскольку направлена на повышение покупательной способности населения, формирует новые потребности, определяя формирование спроса на различные товары и услуги, что напрямую способствует расширению занятости.

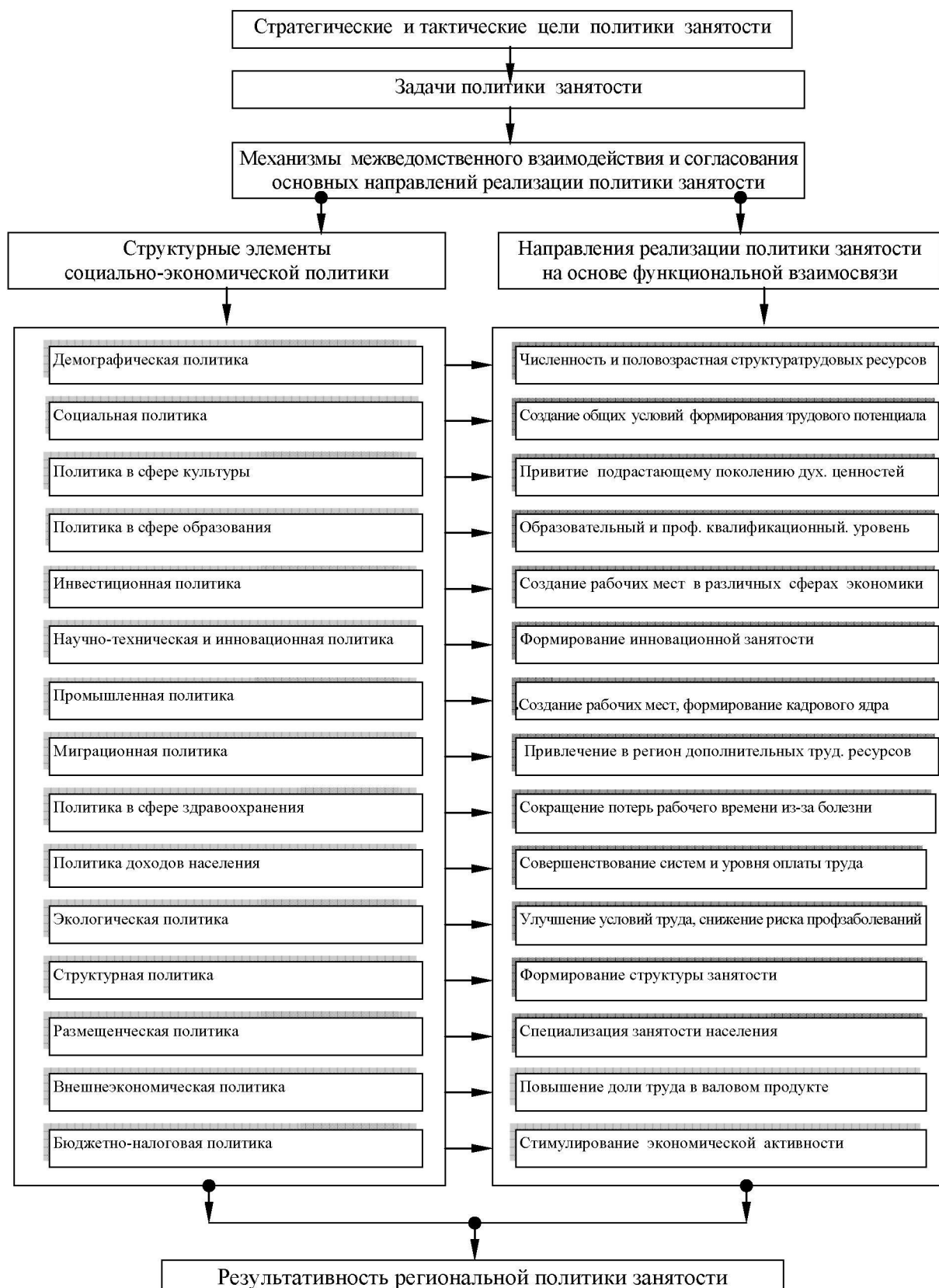


Рис. 1. Взаимосвязь структурных элементов социально-экономической политики в реализации политики занятости

Перспективные целевые ориентиры социальной политики должны включать:

- уменьшение доли населения, имеющего уровень доходов ниже прожиточного минимума;
- поддержание доходов социально незащищенных слоев населения, доведение базовой части пенсии до уровня регионального прожиточного минимума;
- повышение уровня обеспеченности жильем и иными объектами социальной инфраструктуры;
- улучшение демографических показателей населения;
- снижение уровня преступности.

В рамках культурной политики должен развиваться:

- творческий потенциал населения, формирование общечеловеческих ценностей, в том числе трудовых;
- развитие культурных контактов и обмена опытом жизнедеятельности с другими странами и регионами.

Экологическая региональная политика ориентирует развитие социально-территориального и производственного комплексов на минимизацию негативного воздействия на окружающую среду, т.е., экологическая политика должна обеспечивать в контексте взаимосвязи с политикой занятости социально-экологические гарантии здоровья населения, способствуя росту качественных характеристик трудовой жизни, улучшению использования фонда рабочего времени за счет снижения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости работников.

Структурная политика связана с обоснованием целей и пропорций развития важнейших секторов и отраслей экономики, формированием и развитием высокоэффективных производств конкурентоспособной и прибыльной продукции, пользующейся спросом населения, других отраслей экономики и на внешнем рынке.

Региональная научно-инновационная политика стимулирует постоянное обращение предприятий к результатам научно-технического прогресса, чтобы выживать в конкурентной борьбе. Государственное регулирование научно-технической и инновационной деятельности, как показывает зарубежный опыт, является обязательным условием целенаправленного и эффективного развития фундаментальных исследований, выявления "прорывных" секторов деятельности и концентрации ресурсов для их поддержки.

Инвестиционная региональная политика направлена на привлечение дополнительных финансово-кредитных ресурсов для социально-экономического развития в режиме расширенного воспроизводства и формирования благоприятного инвестиционного климата в регионе, что также развивает сферу занятости населения в определенном направлении.

Структурные преобразования экономики и сферы занятости должны, таким образом, обеспечиваться эффективной инвестиционной политикой.

Взаимодействие политики занятости с внешнеэкономической политикой включает создание условий для развития экспорта научно-технической продукции с высокой долей добавленной стоимости, создаваемой и производимой в регионе.

Органы государственной власти и управления совместно с муниципальными органами должны использовать весь арсенал механизмов прямого и косвенного регулирования социально-экономического развития.

Таким образом, система перспективных целей развития региона, задавая необходимую структуру социально-экономического комплекса, определяет динамику и структуру развития региональной занятости;

б) *уровневого характера на основе централизма*, что предполагает одновременное и согласованное воздействие на процессы занятости на федеральном, региональном, муниципальном, отраслевом (кластерном) уровнях и уровне хозяйствующих субъектов. Необходимость повышения уровня централизации в реализации политики занятости на современном этапе предполагает дальнейшее развитие таких функций управления, как стратегическое планирование, контроль и оценка социально-экономической эффективности реализации политики занятости.

Централизованное управление исходит из необходимости в рамках проведения политики разработки целей и задач ее реализации, согласования действий всех управленческих уровней с целью достижения поставленной цели и решения задач. Поэтому в процессе реализации управленческих функций механизма важную роль играет их тесная увязка с функциями низового звена управления, т.е. хозяйствующей единицы, что в конечном итоге обеспечивает эффективность всего организационно-экономического механизма;

7) *социальности* Как отмечает академик Л.И.Абалкин, "... в современной мировой науке существенно возросла потребность в комплексном системном анализе экономики. Речь идет о ее взаимодействии с социологией и культурой, с психологией и историей (с политическими и юридическими нормами). Российская экономическая школа всегда выступала за изучение личности во всем богатстве форм ее жизнедеятельности..." [1, с. 15];

8) *эффективности* политики занятости населения, выражающейся в повышении на основе формирования оптимальной структуры и расширения занятости, уровня и качества жизни населения.

Многослойная структура региональной политики занятости образует единое целое благодаря целенаправленному воздействию на ее основные связи и процессы. Это достигается управленческой деятельностью, представляющей собой сочетание различных функций, каждая из которых направлена на решение специфических, разнообразных и сложных проблем взаимодействия между отдельными иерархическими уровнями, участвующими в реализации политики занятости, требующих выполнения большого комплекса конкретных мероприятий в социально-трудовой сфере и охватывающих весь процесс воспроизводства трудового потенциала региона.

Реализация общих задач региональной политики занятости требует создания необходимых экономических и прочих условий в сфере управления. Так, задача приведения в соответствие предложения рабочей силы и ее спроса на рынке труда требует выполнения функции маркетинга; задача обоснованного определения основных направлений и пропорций развития занятости населения с учетом источников ее обеспечения трудовыми ресурсами должна решаться путем осуществления функции планирования; задача налаживания организационных отношений между различными уровнями органов государственного управления осуществляется путем реализации функции организации; задача проверки процесса реализации политики занятости, а также сравнение с намеченными целями и направлениями развития, осуществляется через функцию контроля и мониторинга. Это означает, что содержание каждой функции организационно-экономического механизма определяется спецификой задач, которые выполняются в рамках функции. Поэтому сложность политики занятости и стоящих перед нею задач определяет сложность механизма реализации и его функций.

Это положение имеет важное методологическое значение для раскрытия сущности и роли отдельных функций организационно-экономического механизма, которые в

условиях развития рыночных отношений расширяются, усложняются и дифференцируются в связи с ростом масштабов хозяйственной деятельности, диверсифицирующимся и глобализирующимся общественным производством.

Исходя из вышеизложенного, функциональный механизм реализации региональной политики занятости включает следующие элементы:

- правовые рычаги влияния на развитие сферы региональной занятости (совокупность нормативных правовых документов федерального и регионального уровня, способствующих занятости населения, а также регулирующих отношения федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых органов управления, в процессе реализации политики);
- стратегическое планирование и прогнозирование (определение стратегических направлений, темпов, пропорций структурного развития занятости на основе учета структурных изменений, происходящих в хозяйственном комплексе региона в целом, в важнейших отраслевых и межотраслевых сферах экономики);
- экономические рычаги воздействия, включающие налоговый и финансово-кредитный механизм реализации политики: материально-техническое и финансовое обеспечение выполнения региональных программ занятости населения. Вопросы финансирования региональной политики занятости на долгосрочный период должны решаться при обязательном рассмотрении результатов мониторинга и оценки эффективности выполнения программных мероприятий развития занятости в отчетном периоде, что обеспечит необходимую информационно-аналитическую поддержку принятия решений по реализации политики на перспективу с учетом:
 - полноты и эффективности выполнения программных мероприятий, целевого использования средств, выделяемых на реализацию направлений политики занятости;
 - финансирования программ по годам, источникам и направлениям расходов в сопоставлении с объемами, принятыми при утверждении программы;
 - заявленных в программу объемов финансирования мероприятий из федерального и регионального бюджетов, а также внебюджетных источников;
- организационная структура управления политикой занятости (определение состава, функций и согласованности звеньев административно-хозяйственного управления; организация контроля и мониторинга за ходом реализации программных мероприятий; оценка социально-экономической эффективности реализации политики).

Представляется, что функциональный механизм реализации политики занятости не является неизменным, раз и навсегда сформировавшимся. Он постоянно модифицируется и углубляется, в связи с чем усложняется содержание функций, выполняемых в соответствии с целевой ориентацией политики занятости. Развитие и углубление каждой из рассматриваемых функций механизма происходит не только под воздействием внутренних закономерностей их совершенствования, но и под влиянием требований развития других функций.

Отсюда вытекает важное принципиальное положение, согласно которому развитие каждой из функций организационно-экономического механизма обуславливается

влиянием объективных факторов. Будучи частью общей функциональной системы, каждая из функций должна совершенствоваться в направлении, предопределяемом общими целями и задачами реализации политики занятости в конкретных региональных условиях, что может привести к изменению содержания каждой функции.

Как показано на рис.2, организационно-экономический механизм реализации региональной политики занятости предполагает применение следующих групп методов: нормативно-правовых; институциональных; организационных; экономических; административных; программных; информационных.

Актуализация нормативно-правовой базы предполагает совершенствование действующих и разработку новых законодательных актов, регламентирующих приоритетные задачи и функции государственных органов управления и учитывающих современные информационные технологии в социально-трудовой сфере.

К *нормативно-правовым* методам автор относит: федеральное законодательство, регулирующее занятость населения и социально-трудовую сферу в целом; законодательство субъектов Федерации; нормативно-правовые акты муниципальных образований, формирующие правовую базу реализации отношений занятости.

Критический уровень демографического развития большинства субъектов Федерации, определяющее значение семьи в формировании ценностей, в том числе трудовых ориентаций у подрастающего поколения, диктует необходимость совершенствования социального законодательства, имеющего определенное воздействие на условия формирования и реализации политики занятости. Сюда можно отнести принятие субфедеральных законов о семье, о демографической и миграционной политике, о мерах социальной поддержки населения, о социальной поддержке многодетных семей.

Институциональные методы предполагают установление и закрепление институтов социального и государственно-частного партнерства, формирование единой региональной системы мониторинга, инфраструктуры занятости и рынка труда, системы страхования от безработицы.

Организационные методы направлены на разработку основных направлений региональной политики занятости. В рамках организационных методов автором выделяется:

- делегирование полномочий субъектам Федерации и муниципальным образованиям (в соответствии с административной реформой);
- определение субъектов компетенции и сферы их деятельности, координация действий субъектов региональной политики занятости населения;
- создание систем и методик прогнозирования потребности в квалифицированной рабочей силе экономики региона;
- разработка и использование современных кадровых технологий в области подбора, расстановки, продвижения, оценки и трудовой мотивации кадров;
- расширение сети научных, инновационных и консультационных организаций в области работы с кадрами.



Рис. 2. Организационно-экономический механизм реализации региональной политики занятости населения

Среди *экономических* методов реализации политики выделяются:

- применение налоговых, кредитных, бюджетных инструментов, как на федеральном, региональном, так и на муниципальном уровне. Данные методы основаны как на косвенном воздействии на результаты проводимой политики,

определяя создание общих нормальных условий деятельности субъектов занятости (предприятий, организаций), так и на прямом, связанном с финансированием программных мероприятий реализации данной политики;

- определение источников и порядка финансирования программ занятости с использованием средств региональных и местных бюджетов, а также средств предприятий и организаций, образуемых за счет хозяйственной деятельности;
- организация прогнозирования и планирования потребности в материальных и финансовых ресурсах для обеспечения эффективной реализации программ политики занятости.

Административные методы заключаются в побуждении субъектов хозяйственной деятельности к участию в реализации политики занятости, их контролю за соблюдением трудовых прав работников в сфере занятости, недопущению дискриминации на рынке труда, в применении к ним, при необходимости, административных санкций.

Программные методы предполагают разработку программ занятости для отраслей экономики, административно-территориальных единиц, программ, направленных на развитие кадровых систем на базе региональных образовательных комплексов и т.д.

Принципиальные изменения, происшедшие в экономике, государственном устройстве и управлении, повысили роль целевых программ в системе государственного регулирования, усложнив процесс их разработки и реализации. Опыт программирования в дореформенный период в России свидетельствует о том, что применение программно-целевого метода эффективно, когда, во-первых, четко определена цель программы и имеющиеся ресурсы достаточны для реализации всей системы мероприятий в намеченные сроки; во-вторых, имеется надежный научный задел; в-третьих, реализация программы осуществляется под руководством одного органа управления, имеющего полномочия перераспределения ресурсов между мероприятиями и внесения в программу корректив, связанных с условиями финансирования или других условий, заложенных в программу; в-четвертых, количество целевых программ должно быть ограничено как возможностями их финансирования, так и возможностями органов управления [11, с. 172].

Информационные методы обеспечения региональной политики занятости предусматривают создание единого информационного пространства, способствующего эффективному взаимодействию субъектов политики занятости. Информационно-аналитическое обеспечение должно осуществляться органами государственной власти и управления на основе действующего законодательства, на принципах гласности и открытости для всех субъектов региональной политики и может включать в себя:

- определение состава и структуры информации, необходимой для принятия эффективных решений в области формирования эффективной занятости в регионе;
- создание региональной информационной системы мониторинга учета и анализа количественных и качественных характеристик трудового потенциала, подготовки и использования кадров, а также единого кадрового банка данных;
- анализ текущей социально-экономической ситуации в сфере региональной занятости на основе контрольных статистических индикаторов;
- мониторинг социально-экономических результатов реализации региональной политики занятости и оценку ее эффективности.

Последний момент определяется тем, что в процессе реализации региональной политики занятости все большее значение приобретает учет всех возможных результа-

тов ее реализации для территорий. В этих условиях актуальной становится задача своевременного предупреждения возникновения очагов напряженности, осуществления оперативного контроля над ситуацией и условиями жизнедеятельности местного населения, общественным мнением. Данный момент обуславливает необходимость принятия управленческих решений на основе мониторинга реализации региональной политики. При отсутствии научно-обоснованной системы социально-экономического мониторинга могут возникнуть непонимание, недоверие и локальные конфликтные ситуации между субъектами занятости.

Исходя из вышеизложенного считаем возможным рассматривать организационно-экономический механизм реализации региональной политики занятости как систему взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных, отраслевых управленческих и бизнес-структур, а также общественных организаций, осуществляющих, на основе имеющихся у них законодательно закрепленных полномочий и при помощи различных методов и инструментов, функции управления воспроизводством трудового потенциала региона в соответствии с целевыми ориентирами политики занятости населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абалкин Л.И. Доклад, посвященный 70-летию Института экономики РАН // Вопросы экономики. 2001. № 2. С. 5 – 20.
2. Абалкин Л.И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. М.: Мысль, 1973. 327 с.
3. Бунич П.Г. Хозяйственный механизм развитого социализма. Сущность, структура, проблемы и перспективы. М.: Наука, 1980. 560 с.
4. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна 4-е изд. доп. перераб. М.: Институт новой экономики, 1999. 1248 с.
5. Иншаков О.В. Механизмы социально-рыночной трансформации устойчивого развития АПК. Волгоград, 1995. 159 с.
6. Кашин В.Н., Ионов В.Я. Хозяйственный механизм и эффективность промышленного производства. М.: Наука, 1997. 367 с.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. 641 с.
8. Политическая экономия. М.: Политиздат, 1990. 559 с.
9. Рожков А.А., Резниченко С.С., Корчак О.А. Организационно-экономический механизм создания новых рабочих мест в условиях реструктуризации угольной промышленности // Уголь. 2003. № 3. С. 25 – 34.
10. Татаркин А.И., Козаков Е.М, Беляев В.Н. Социально-экономический механизм освоения недр // Экономическая наука современной России. 2000. № 3 – 4. С. 38 – 49.
11. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. 208 с.