



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ

А. АЛИМПШЕВ,
юрисст Государственного предприятия «Исследовательское хозяйство «Искра»
Национальной академии аграрных наук Украины, соискатель
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

The article deals with International practice of legal regulation state policy in the sphere of employment. It is defined author's concept of «public policy in the field of employment»; analyzed models of state policy in the area of employment in foreign countries, characterized international conventions governing the state policy in employment. It is concluded that to improve the efficiency of the interstate policy in Ukraine in the range of employment, would be useful the application of the experience of developed countries, in particular, focus on the prevention of the unemployment rising by encouraging enterprises for job creation, the hiring of young specialists as well as to pursue a policy of employment in close connection with the overall social policy of the state.

Key words: employment, unemployment, government policies, model of state policy in the sphere of employment.

* * *

В статье рассматривается зарубежный опыт правового регулирования государственной политики в сфере занятости. Определено авторское понимание понятия «государственная политика в сфере занятости»; проанализированы модели государственной политики в сфере занятости в зарубежных странах; охарактеризованы международные Конвенции, регулирующие государственную политику в сфере занятости. Сделаны выводы, что для повышения эффективности внутригосударственной политики Украины в сфере занятости населения, полезным будет применение опыта развитых государств, в частности, уделять основное внимание предупреждению роста уровня безработицы путём стимулирования предприятий на создание рабочих мест, принятие на работу молодых специалистов, а также проводить политику занятости в тесной взаимосвязи с общей социальной политикой государства.

Ключевые слова: занятость, безработица, государственная политика, модель государственной политики в сфере занятости.

Постановка проблемы. Каждое государство, в том числе Украина, определяет направления своей деятельности, направленные на реализацию права своих граждан на труд, в частности, устанавливает принципы, гарантии, формы и другие условия реализации этого права. Система разработанных и принятых государством мер, направленных на обеспечение занятости населения, относится к категории «государственная политика в сфере занятости». Одним из условий формирования и эффективной реализации государственной политики в сфере занятости является ее надлежащее правовое регулирование. Именно поэтому анализ современного состояния международного регулирования государственной политики в сфере занятости, а также правового регулирования данного направления государственной деятельности в зарубежных странах позволит выявить недостатки и пробелы внутригосударственного правового регулирования в этой сфере, решение которых будет способствовать повышению качества различных направлений государственной политики занятости, что в свою очередь, предоставит возможность для надлежащей и полной реализации права граждан на труд.

бежных странах, охарактеризованы некоторые международные Конвенции, регулирующие государственную политику в сфере занятости.

Изложение основного материала. В.Е. Гаврилов утверждает, что государственная политика – это достаточно сложная и объемная категория, которая в той или иной сфере общественных отношений включает в себя огромное количество факторов, так или иначе влияющих на отдельные ее характеристики и определяющих целевую направленность. Структура и содержание государственной политики оформляется правовой системой, определяющей ее основные параметры (правовой статус субъектов, принципы осуществления, пределы государственного вмешательства, меры ответственности за противоправное поведение и т.п.) [1, с. 131]. Таким образом, государственная политика, в том числе в сфере содействия занятости населения, отражает основные тенденции и принципы общественного и экономического развития соответствующей страны. Она определяет не только форму государственного управления, но и характер организации государственной власти, уровень ее демократичности.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием в отечественной науке комплексного исследования современного состояния международного регулирования государственной политики в сфере занятости.

Состояние исследования. Проблеме правового регулирования государственной политики в сфере занятости посвящен ряд трудов таких учёных, как Г.С. Балахнин, П.Ю. Буряк, В.Е. Гаврилов, Ю.О. Геть-

маненко, А.А. Лютов, П.В. Морозов, В.Г. Сумцов, К.А. Тахтарова, И.Г. Филиппова и многих других.

Целью и задачей статьи является анализ зарубежного и международного опыта правового регулирования государственной политики в сфере занятости. Новизна работы заключается в том, что в ней определено понятие «государственная политика в сфере занятости», проанализированы модели государственной политики в сфере занятости в зару-



По мнению П.В. Морозова, государственная политика занятости населения представляет собой систему целей, принципов, общих и специальных, краткосрочных и долгосрочных мер, обеспеченных экономическими предпосылками, которые имеют механизм контроля и реализации [2, с. 93]. Итак, автором фактически определяются основные элементы в структуре государственной политики, среди которых он выделяет принципы, мероприятия и цели. Однако считаем такой перечень составляющих элементов далеко не полным, поскольку здесь не учтены субъекты реализации государственной политики, ее задачи, формы реализации и т.п.

С. Балахнин определяет государственную политику занятости как совокупность мер прямого и косвенного воздействия на социально-экономическое развитие общества и каждого его члена. Эта политика, по мнению автора, с помощью корректировки механизмов государственного воздействия призвана обеспечить условия для воспроизводства рабочей силы и рабочих мест, их первичного соединения и повторного воссоединения, должна базироваться на критериях экономической эффективности и социальной справедливости [3, с. 3]. С такой точкой зрения вполне можно согласиться, ведь без надлежащего финансирования государственной политики в сфере занятости невозможным станет осуществление соответствующих мероприятий, которые входят в содержание такой политики. Однако не следует уменьшать значение организационных и правовых условий, поскольку именно они определяют источники и порядок финансирования мероприятий, устанавливают потребности в таком финансировании. Поэтому можно утверждать, что содержание государственной политики в сфере занятости составляет система организационных, экономических и правовых мер.

Наиболее содержательным считаем определение государственной политики занятости, которое представлено П.Ю. Буряком в его учебнике по экономике труда. Ученый

справедливо указывает на существование активной и пассивной политики занятости. Активная политика занятости, по мнению автора, – это совокупность правовых, организационных и экономических мер, которые проводит государство с целью снижения уровня безработицы: профориентация, профессиональная подготовка и переподготовка населения, организация общественных работ, содействие в поисках работы, кредитование малого предпринимательства, финансовая поддержка предприятий в сохранении (или создании) рабочих мест, развитие системы органов службы занятости и т.д. Пассивная политика занятости – это совокупность мер, направленных на сглаживание негативных последствий безработицы: пособие безработным и членам их семей, льготы [4, с. 202]. Говорить о том, какая из двух форм государственной политики является более эффективной, сложно, поскольку это зависит от уровня социально-экономического развития государства. В частности, для Украины на данном этапе целесообразно сочетание обеих форм, что и характерно для современной государственной политики Украины в сфере занятости населения: с одной стороны, государство создает условия для развития различных форм занятости, финансирует целевые программы содействия занятости, поощряет создание новых рабочих мест, а с другой – гарантирует каждому, кто потерял работу, выплату пособий по безработице, оказание услуг по трудоустройству и т.д.

Итак, основными признаками категории «государственная политика в сфере занятости» являются: 1) сложная структура, которая представлена отдельными элементами – организационными, экономическими и правовыми; 2) особая цель – обеспечение возможности реализации права граждан на труд; 3) динамичность – зависимость от общественно-экономического развития страны и конкретных исторических условий; 4) учёт социальных принципов и зависимость от характера организации государственного управления; 5) наличие соответствующих

субъектов реализации такой политики; 6) разнообразие моделей государственной политики.

Исходя из приведенных признаков государственную политику в сфере занятости можно определить как комплексную сложную систему экономических, правовых и социальных мер, принципов и других элементов, которые направлены на обеспечение полной и эффективной реализации гражданами своего права на труд, и которые в совокупности образуют соответствующую ее форму (модель), которая зависит от социально-экономического развития государства и конкретных исторических условий.

Таким образом, каждая страна формирует свою собственную модель государственной политики в сфере занятости. Такие модели могут отличаться друг от друга в зависимости от цели, положенной в ее основу, и мероприятий, направленных на реализацию права граждан на труд.

Рассмотрим модели политики в сфере занятости разных стран.

Так, для США характерна активная государственная политика содействия занятости населения, поскольку американское государство активным образом влияет на формирование рынка труда, качество рабочей силы через целый ряд программ профессиональной подготовки и переподготовки. Эти программы выполняют и важную социальную функцию, которая заключается в снижении потенциальных социальных конфликтов. Они основаны на анализе перспективного спроса на работников разных специальностей и ежегодно охватывают миллион человек, из федерального бюджета на них выделяются миллиарды долларов [5, с. 59-60]. Таким образом, американская политика в сфере занятости населения направлена на стимулирование у граждан желания самостоятельного поиска работы, совершенствования своих профессиональных навыков и умений. США определяет профессии, которые пользуются на рынке труда большим спросом, и стимулирует обучение этим профессиям своих



граждан. Благодаря именно такой модели государственной политики в сфере занятости, американское государство активно привлекает своих граждан к занятости в наиболее стратегических и важных для экономики страны отраслях хозяйства.

В европейских странах, в частности Германии и Франции, значительное внимание уделяется занятости молодежи. Так, в Германии за каждого принятого на работу неквалифицированного работника предприятию выплачивается единовременная дотация, а за каждого дополнительно принятого молодого работника в возрасте 16-26 лет предоставляются налоговые льготы. Кроме того, обеспечивается прямое финансирование фирм, осуществляющих профессиональную подготовку молодежи [6, с. 55]. Такой государственный подход позволяет трудоустроить ту категорию граждан, которым чаще приходится сталкиваться с проблемой незанятости вследствие отсутствия у них необходимого работодателя опыта. Решение этой проблемы открывает возможность стимулировать у молодежи желание учиться и работать, постоянно совершенствовать свою квалификацию и, как следствие, повышать уровень внутреннего производства.

Во Франции создан достаточно действенный механизм государственного регулирования занятости, который использует как экономические, так и социальные рычаги влияния на занятость, где в единую систему объединены подготовка и переподготовка рабочей силы, трудоустройство, организация рабочего времени и т.п. К основным направлениям государственной политики занятости во Франции можно отнести следующие:

- 1) обеспечения эффективного перехода молодежи из системы образования на рынок труда;
- 2) работа с наиболее социально незащищенными категориями граждан;
- 3) работа с предприятиями по совершенствованию мер социальной защиты работников;
- 4) стимулирование роста занятости путем создания новых рабочих

мест [6, с. 55-56]. Такая политика в сфере занятости имеет неоспоримые преимущества, которые позволяют не только эффективно решить проблемы незанятости, но и обеспечить равные условия конкуренции на рынке труда.

Таким образом, особенностями государственной политики в сфере занятости европейской и других развитых страны является то, что такая политика: 1) имеет активный характер; 2) направлена не только на решение проблемы безработицы, но и на решение других социально-экономических вопросов (как, например, удержание инфляции и т.д.), то есть имеет комплексный характер и тесно связана с социальной политикой; 3) обеспечивает равное конкурентное на рынке труда различных категорий работников, в том числе социально незащищенных; 4) стимулирует работодателей создавать новые рабочие места, принимать на работу молодых работников и других менее защищенных граждан.

На межгосударственном (международном) уровне регулирование государственной политики занятости осуществляется Конвенцией Международной организации труда № 122 «О политике в области занятости». Эту конвенцию ратифицировали 93 страны мира, в том числе Украина. Согласно этой Конвенции в целях стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости каждое государство-член Организации провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Эта политика имеет целью обеспечить: а) работой всех, кто готов приступить к ней и ищет ее; б) такой работой, которая была бы как можно более продуктивной; в) свободу выбора занятости и самые широкие возможности для каждого трудящегося получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, не-

зависимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного или социального происхождения [7, с.750-752]. Таким образом, Конвенция определяет основные принципы, которыми должна руководствоваться каждая страна на внутрисредственном уровне при определении направлений своей политики в сфере содействия занятости населения.

Кроме этой Конвенции, значительную роль в международном регулировании государственной политики занятости имеет Конвенция № 2 «О безработице» 1919 г., ратифицированная Украиной 15 мая 1994. Этот документ определяет порядок представления страной, которая присоединилась к Конвенции, статистической информации об уровне безработицы, а также о мерах, принимаемых по её преодолению, не реже одного раза в три месяца, а также обязывает страны устанавливать систему бесплатных государственных бюро занятости под контролем центрального органа государственной власти, образовывать систему страхования на случай безработицы и т.п. [8]. Значение этой Конвенции, прежде всего, определяется тем, что на международном уровне создаются условия для совместного решения проблемы безработицы путем анализа статистической информации об уровне и причинах безработицы в каждом государстве, а также возлагается ответственность за преодоление последствий безработицы на правительства государств.

Кроме того, Украина ратифицировала ряд иных международных соглашений в сфере занятости населения, в частности: 1) Конвенция Международной организации труда № 133 о помещениях для экипажа на борту судов (дополнительные положения) 1970 была ратифицирована Украиной в 1993 г.; 2) Конвенция № 147 о минимальных нормах на торговых судах 1976 ратифицирована 1993 г.; 3) Конвенция № 144 о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) 1976 ратифицирована в 1993 г.; 4) Конвенция № 154 о содействии коллективным переговорам 1981 ратифицирована



1994 г.; 5) Конвенция № 158 о прекращении трудовых отношений по инициативе предприятия 1982 ратифицирована 1994 г.; 6) Конвенция № 156 о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин, трудящихся с семейными обязанностями 1981 ратифицирована 1999 г. и другие [9, с. 112].

Помимо участия в многосторонних международных соглашениях, Украина также сотрудничает с другими государствами путем заключения двусторонних договоров.

В частности, Украина заключила соглашения о трудоустройстве и социальной защите граждан с Молдовой (1993 г.), Российской Федерацией (1993 г.), Республикой Беларусь (1995 г.), Арменией (1995 г.), Латвией (1997 г.), о взаимном трудоустройстве работников с Польшей (1994 г.), протокол с Чехией (1997 г.), соглашение с Литвой (1997 г.). Эти документы распространяются на лиц (работников) и членов их семей, являющихся гражданами или постоянно проживающих на территории одного из договаривающихся государств и осуществляющих свою трудовую деятельность на условиях найма на предприятиях, в организациях, учреждениях всех форм собственности (работодатели) другого государства [10, с. 108]. Такие двусторонние соглашения создают условия для реализации права граждан на трудоустройство или обучение за рубежом.

Выводы. Таким образом, Украина активно участвует в международном сотрудничестве по вопросам занятости населения, как двустороннем, так и многостороннем. Она совместно с другими государствами разрабатывает и реализует меры, направленные на предупреждение безработицы, преодоление его негативных последствий, а также способствует реализации права граждан на труд, в том числе трудоустройства за рубежом.

Для повышения эффективности внутригосударственной политики Украины в сфере занятости населения полезным будет применение опыта развитых государств, в частности, уделять основное внимание

предупреждению роста уровня безработицы путём стимулирования предприятий на создание рабочих мест, принятие на работу молодых специалистов, а также проводить политику занятости в тесной взаимосвязи с общей социальной политикой государства, направлять усилие на комплексное решение социально-экономических проблем.

Список использованной литературы:

1. Гаврилов Е. В. Государственная политика в сфере обеспечения занятости: отдельные правовые аспекты / Е. В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129-135.

2. Морозов П. Е. Государственная политика занятости в РФ и США / П. Е. Морозов // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы : сборник статей. – М. : Проспект, 2000. – С. 93-107.

3. Государственное регулирование занятости: учебное пособие. / Балахнин Г.С., Сумцов В.Г., Филиппова И.Г. – Луганск: вид. СЛУ ім... В. Даля, 2004. – 256 с.

4. Буряк П.Ю. Экономика труда и социально-экономические отношения: [науч.пособ.] / Буряк П.Ю., Карпинский Б.А., Григорьева М.И. – К.: ЦНЛ, 2004. – 440 с.

5. Лютов А.А. Государственная политика США в области занятости и безработицы на рубеже XX-XXI веков. Диссертация на соискание учёной степени кандидата исторических наук: спец. 07.00.03 – «Всеобщая история» // Александр Александрович Лютов – М., 2002. – 203 с.

6. Гетьманенко Ю.А. Зарубежный опыт регулирования занятости молодежи / Ю.А. Гетьманенко, К.А. Тахтарова // Проблемы развития внешне экономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2011. – Т.2. – С. 51-59.

7. Конвенции и рекомендации, принятые Международной Организацией Труда, : В 2-х т. – Т. I, Т. II. – Женева : Междунар. бюро труда, 1999. – 1560 с.

8. О безработице: Конвенция МОП № 2 от 29.10.1919 г. // Собрание действующих международных договоров Украины, 2006. – № 5. – Ст. 124.

9. Прокопенко В.И. Трудовое право Украины: Учебник. / Прокопенко В. И – Х.: Фирма «Консум», 1998. – 480 с.

10. Иляш О.И. Экономика труда и социальнотрудовыеотношения : Науч. пособие. Рекомендовано МОП / О.И. Иляш, С.С. Гринкевич – К., 2010. – 476 с.