

УДК 316: 331.5
ББК 60.561.23
С 323

Рецензенты:

доктор социологических наук, профессор *А. Я. Троцкий*;
кандидат социологических наук *Л. В. Родионова*

Сергиенко А. М.

С 323 Активность населения на рынке труда: тенденции и механизмы трансформации в регионах Сибири в годы рыночных реформ [Текст] : монография. — Барнаул : Изд-во АлтГУ, 2013. — 298 с.
ISBN 978-5-7904-1435-0

В монографии представлены результаты исследования тенденций и механизмов трансформации социально-экономической и социально-политической активности россиян на рынке труда в годы рыночных реформ. Особое внимание в работе уделяется анализу специфики трансформации активности жителей трех регионов Сибири (Алтайского края, Республики Алтай и Новосибирской области), в т. ч. проживающих в сельской местности, а также социальной политике как механизму регулирования активности.

В монографии представлены результаты многолетних исследований, проведенных под руководством или при участии автора и при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, Российского фонда фундаментальных исследований, Московского общественного научного фонда и Агентства США по международному развитию (USAID), АНО «Независимого института социальной политики» и Фонда Форда и др.

Монография адресована социологам, экономистам, политологам, аспирантам и студентам, может представлять интерес для ученых и практиков, занимающихся проблемами социальной политики, рынка труда, занятости и доходов населения.

УДК 316: 331.5
ББК 60.561.23

*Настоящее издание опубликовано в рамках реализации
Программы стратегического развития Алтайского
государственного университета*

ISBN 978-5-7904-1435-0

© Сергиенко А. М., 2013
© Оформление. Издательство
Алтайского государственного
университета, 2013

Глава V

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КАК РЕГУЛЯТОРА АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ НА РЫНКЕ ТРУДА

5.1. Процессы трансформации социальной политики

Рассмотрим общероссийские процессы трансформации социальной политики 1990-х гг. на основе анализа изменения ее структурных компонентов и форм (п. 2.2). В данный период характер формирования и реализации социальной политики во многом определялся макрофакторами (политическими и экономическими) — такими, как формирование рыночной экономики, приватизация государственной собственности, значительный по масштабам спад производства, высокие темпы инфляции, низкий уровень денежных накоплений населения, дефицит государственных финансов и т. д. Кроме того, необходимо отметить особую роль *экономических факторов мезо- и микроуровня*, т. е. уровня региона и предприятия. Например, современные особенности реализации социальной политики включают в себя значительную региональную составляющую, которая проявляется в специфике расстановки региональных приоритетов, использовании определенного набора методов, средств, форм управления в решении социальных проблем. Кроме того, региональные особенности регулирования социальной сферы определяются в значительной степени уровнем социально-экономического развития региона, его экономической специализацией и инвестиционной привлекательностью, остротой дефицита регионального бюджета и степенью федеральной финансовой поддержки, а также сложившимся стилем управления.

При отсутствии сильной социальной политики федерального уровня и уровня субъектов Федерации региональные факторы ведут к усилению социальной дифференциации в пределах регионов и между ними, ухудшению протекания социальных процессов, развитию социальных эксклюзий, возникновению и развитию социальных деформаций. В результате, кроме социально-экономических и социально-политических процессов, характерных для страны в целом, развиваются специфические региональные процессы, во многом определяющие уровень и качество жизни населения, а также устойчивость развития региона. Так, в качестве основной причины сложившегося отставания по уровню жизни населения в Алтайском крае большинство экспертов признает прежде всего его отраслевую специализацию. Сельское хозяйство, как показывает практика государственного управления, не относится к отраслям стратегической значимости для экономики России (таким, как добывающие отрасли промышленности, производства, ориентированные главным образом на внешний рынок).

Одним из базовых положений формирования и реализации современной социальной политики в России является конституционное закрепление последней в качестве **социального государства**, что, безусловно, должно найти отражение в четкой концептуальной позиции и выборе модели политики. В рассматриваемый период **социальная политика государства характеризовалась отсутствием единой концепции** и при этом **непоследовательной, неполной и противоречивой реализацией различных, часто не увязанных между собой элементов либеральной, консервативной и патерналистской моделей в их современных формах**. Большинство разрабатывавшихся в переходный период концепций социальной политики, претендовавших на комплексность и завершенность, по словам С. Н. Смирнова, были трудно реализуемы из-за следования в большинстве случаев их авторами чувству «социальной справедливости», а не объективным экономическим расчетам» [171, с. 11]. Правительство же проводило скорее не политику, а диктуемые ситуацией разрозненные мероприятия, способные самортизировать социальные перегрузки, вызываемые быстрым формированием институтов рыночной экономики. По сути это была более или менее часто повторяющаяся очередность социальных подачек, которые осуществлялись иногда под угрозой либо в условиях активных протестных действий отдельных социальных групп (шахтеров, железнодорожников, учителей и др.).

По мнению Т. И. Заславской, Г. И. Осадчей, В. А. Ядова, А. А. Яковлева и многих других социологов, экономистов и политологов (и мы к ним

присоединяем), при общей **первоначальной тенденции трансформации дореформенной социальной политики, патерналистской в своей основе** (реализующей этатический подход в распределении социальных благ и услуг и воспитывающей пассивность и иждивенчество со стороны рядовых членов общества), **в неолиберальную политику, ориентированную в первую очередь на интересы адаптированных к современным условиям социальных групп российского общества**, к середине 2000-х гг. в России не была реализована ни одна из современных моделей социального государства — ни в чистом виде, ни в виде эффективного политического плюрализма. В стратегических и программных документах правительства РФ, принятых в начале десятилетия («*Стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 г.*», «*Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу: 2002–2004 гг.*»), был продекларирован и в значительной части реализован субсидиарный вариант либеральной модели социальной политики, хотя в дальнейшем, со второй половины 2000-х гг., в национальных проектах России и других федеральных документах активно декларируется установка на демократические основы социальной политики.

В неблагоприятных, проблемных в социально-экономическом отношении регионах реализуемая и в дореформенный период патерналистская модель социальной политики подвергалась в годы рыночных реформ несколько меньшим трансформациям, отставала в динамике преобразований от благополучных регионов. В частности, в таких регионах государство вынуждено было продолжать выполнять функцию социальной опеки в существенно большей мере по сравнению с другими регионами. Это выражалось, в частности, в более значительных объемах выделяемых регионам трансфертов на социальную поддержку населения и развитие территории.

Динамика моделей формирования и реализации российской социальной политики отразилась в **изменении ее целевых и функциональных установок, стратегических направлений**. Главной особенностью социальной политики 1990-х гг. в этом отношении является **переход** от дореформенной цели государственного обеспечения достойных условий существования всех групп населения, повышения их уровня жизни **к созданию государством условий для реализации населением, отдельными группами, личностью собственных возможностей в обеспечении условий своего существования**. В отличие от дореформенного периода в условиях трансформационных изменений большее внимание уделялось

реализации таких функций, как защитная, компенсационная и стабилизирующая, и значительно меньше — инновационной, стимулирующей, интеграционной функциям.

Целевые установки социальной политики изменились еще на I этапе трансформации российского общества и носили в основном адаптационную нагрузку, без формулировки стратегических перспектив развития социальной сферы. В этот период в качестве основных целей социальной политики в России были выделены предотвращение социального взрыва, минимизация роста социальной напряженности и смягчение негативных последствий переходного периода к рынку, поддержание процесса позитивной адаптации россиян к новым условиям, а также обеспечение их социальной защиты на новой ресурсной базе, которую должна была создать рыночная экономика.

Но даже в конце 1990-х гг. в большинстве правительственных документов (например, «О мерах Правительства РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране», Постановление Правительства от 20 декабря 1998 г.) отсутствовала формулировка стратегических целей социальной политики, а если даже такие цели и были выделены (см. в Программе Правительства РФ «Структурная перестройка и экономический рост (на 1997–2000 годы)» и в Программе социальных реформ в РФ на 1996–2000 годы), то по содержанию они больше напоминали частные задачи и приоритеты. Так, в качестве стратегических целей в них выделялись достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей; обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы; гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем; переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи; нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста; существенное улучшение социальной инфраструктуры.

Более определенной с позиции формулировки целей и направленности социальной политики являются документы начала нового века, в т. ч. «Стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 г.». В «Стратегии...» сделан значительный акцент на характеристике концепции социальной политики, определен переход от модели патернализма к модели субсидиарной, заключающегося фактически в дальнейшем уходе федеральной политики государства из социальной сферы

и переносе проблем ее регулирования на региональный и муниципальный уровни, на общественные структуры, население. Государство брало на себя страхование рисков в сфере трудовых отношений и оплаты труда, социальную поддержку предполагалось осуществлять по принципу адресности в отношении наиболее социально уязвимых групп. С начала 2000-х гг. на этой основе был проведен ряд институциональных реформ, в т. ч. принят Трудовой кодекс РФ, устанавливающий правовые отношения между работодателем и работником на рыночной основе, позволяющие акцентировать внимание на повышение качества, развитие конкурентоспособности рабочей силы на рынке труда.

Трансформация целей и приоритетов, функций и моделей реализации социальной политики происходила в соответствии с **изменением ее методов, т. е. основополагающих принципов и способов ее формирования и реализации**. В таблице 5.1 представлена характеристика ряда декларируемых целей 1980-х и 1990-х гг. Из таблицы следует, что изменение принципов, как на федеральном, так и на региональном уровнях, проявилось: 1) в более *системном подходе* к управлению социальными процессами, большей концентрации внимания и средств на решении ограниченного числа вопросов в отличие от дореформенного варианта реализации комплексного подхода; 2) в усилении *дифференцированного подхода* к регулированию социальной сферы, формировании адресной социальной защиты; 3) в *приоритете активизации экономического поведения и экономических инициатив* по сравнению с социальной поддержкой; 4) в *смещении акцентов* от преимущественно административных к *экономическим методам управления; социальной стандартизации* (определение перечня услуг, предоставляемых населению, с указанием источников их финансирования); 5) в переходе от преимущественно социальной поддержки к социальному страхованию, *развитии страховых принципов* социальной политики, в первую очередь в таких ее направлениях, как здравоохранение и пенсионное обеспечение, начальном этапе формирования модели страхования от безработицы; 6) в *формировании многоканального финансирования* государственных средств, развитии благотворительности и спонсорства, различных форм социальной поддержки населения со стороны работодателей, профсоюзов и других общественных организаций; 7) в *новом идеологическом содержании* социальной политики, заключающемся, в частности, в установлении паритета всех видов доходов, полученных социально допустимыми способами (включая предпринимательство), снятии ограничений на рост доходов и др.

Таблица 5.1

Принципы социальной политики России в 1980-х и 1990-х гг.

Принципы 1980-х гг.	Принципы 1990-х гг.
Комплексный подход к решению проблем	Четко выраженная приоритетность в решении проблем
Всеобщая социальная защита населения	Развитие адресной социальной защиты отдельных категорий населения, в первую очередь наиболее уязвимых групп Активизация экономического поведения и экономических инициатив населения в сфере доходов и занятости
Дифференцированный подход государства к регулированию оплаты труда населения различных территорий, работников различных ведомств	Дифференцированный подход государства к установлению территориальных коэффициентов оплаты труда для бюджетных отраслей экономики. Отказ от практики принятия федеральных решений по повышению оплаты труда для отдельных регионов, отраслей и категорий работников
Сочетание административных и экономических методов и средств управления при приоритете административных	Приоритет экономических методов и средств управления
Социальная поддержка (социальная помощь, социальное обслуживание) из государственных общественных фондов потребления Развитие бесплатных форм государственного социального обеспечения	Ограничение социальной поддержки до минимального государственного стандарта (минимальных государственных гарантий). Формирование системы социального страхования (из соответствующего фонда за счет обязательных взносов работодателей и поступлений из государственных источников) Преобладающее развитие платных социальных услуг Реализация дополнительных мер по социальной поддержке и увеличению доходов населения путем повышения минимальных размеров государственных социальных гарантий за счет средств региональных и местных бюджетов
Пенсионное обеспечение всех граждан в зависимости от трудового стажа и условий труда	Создание трехуровневой пенсионной системы. Переход от распределительной модели в пенсионном обеспечении к страховой модели

Окончание таблицы 5.1

Принципы 1980-х гг.	Принципы 1990-х гг.
Абсолютный приоритет трудовых доходов. Борьба с нетрудовыми доходами до середины 1980-х гг.	Паритет всех видов доходов, полученных допустимыми в правовом отношении способами
Одноканальное финансирование социальных расходов из государственного бюджета	Многоканальное финансирование из государственных и негосударственных источников. Создание государственных внебюджетных фондов социального назначения. Развитие социальной поддержки населения со стороны работодателей, профсоюзов и других общественных организаций. Развитие благотворительности и спонсорства
Концентрация средств социальной политики на федеральном уровне	Регионализация и муниципализация социальной политики, увеличение доли финансовых средств в региональных и местных бюджетах. Повышение правовых возможностей регионов в решении проблем социальной сферы — путем расширения перечня социальных льгот и абсолютных размеров выплат по ним по сравнению с установленным государством минимумом
Жесткое государственное регулирование: средств, направляемых на оплату труда; роста доходов населения — в первой половине 1980-х гг. Регулирование оплаты труда только на государственных предприятиях, установление ограничений на рост доходов — во второй половине 1980-х гг.	Государственное регулирование бюджетных средств, направляемых на оплату труда, на государственных предприятиях. Государственный контроль средней заработной платы на предприятиях всех форм собственности до 1994 г., отказ от ограничений на рост доходов населения во второй половине 1990-х гг.
Обеспечение повышения доходов и уровня жизни за счет роста производительности труда	Индексация доходов в связи с инфляцией — путем пересмотра минимальных размеров оплаты труда в бюджетной сфере, пенсий и социальных пособий
Полный государственный контроль цен на все виды товаров и услуг населению	Ограниченная ценовая политика, в т. ч. в отношении «товаров потребительской корзины» — путем установления границ торговой надбавки
Единая шкала подоходного налогообложения оплаты труда граждан	Прогрессивная шкала налогообложения всех видов доходов граждан — до 1999 г. Временный отказ от прогрессивности в налогообложении из-за низкого уровня собираемости налогов высокодоходных групп

Трансформация способов формирования и реализации социальной политики проявилась в **кардинальном изменении характера государственного регулирования социальных процессов**: на фоне активного становления системы рыночного саморегулирования значительно сократилась роль директивного планирования при заметном развитии индикативного регулирования. Последнее характеризуется, в частности, развитием государственной налоговой политики и регулирования социально-экономических процессов через рынок ссудного капитала, возрастанием роли государственного программирования и прогнозирования. Одновременно в 1990-х гг. происходило сокращение роли государственного заказа и государственной инвестиционной политики в развитии социальной сферы. Ситуация в этом отношении кардинально изменилась лишь со второй половины 2000-х гг., с реализации национальных проектов, стратегических и долгосрочных программ.

Среди способов социальной политики, направленных на предотвращение и смягчение воздействия социальных рисков, в годы социально-экономического и политического реформирования в первую очередь развивались такие направления деятельности, как их компенсирование (в первую очередь материальное), значительно меньше внимания уделялось предотвращению (методами запрета, нормативного регулирования или иными методами) и сдерживанию социальных рисков (методами блокирования, временного ограничения и др.). На основе принципа адресности развивались такие важные (и неизбежные, с позиции теории социальных рисков) направления деятельности, как социальное вспомоществование (милосердие, благотворительность) и социальное обеспечение.

В годы реформ в России произошла **смена отдельных направлений социальной политики** (например, переход от политики обеспечения полной занятости к политике эффективной занятости), **появились новые направления** — такие, как политика регулирования рынка труда, поддержка малого предпринимательства и др. **Значительно изменилось соотношение финансовых средств социальной политики, были сформированы новые источники финансирования социальных программ и мероприятий**, в т. ч. государственные внебюджетные фонды, доля которых в реализации социальной политики в отдельные годы перекрывала расходы из государственного бюджета. Заметно увеличилась доля таких источников финансирования, как благотворительные и спонсорские средства, поступающие от предприятий, в меньшей степени — от российских общественных и международных организаций и населения. Спецификой социальной политики начала 2000-х гг. являлось несоответствие ме-

жду наличием финансовых ресурсов и реальными потребностями в них в большинстве регионов России (хотя часто это было обусловлено неэффективностью использования этих ресурсов и нечеткостью определения приоритетов социальной политики).

Трансформационные процессы в социальной политике России в 1990-х гг. выразились также в **изменениях значимости и характера взаимодействия субъектов (акторов) политики**. Особенностью социальной политики периода реформ являлось **смещение значимости территориальных и социально-структурных уровней ее формирования и реализации от верхних к нижним**. Это выразилось в **повышении значимости регионального и муниципального уровней, усилении роли социальной политики в отношении отдельного человека и семьи**.

Акторы социальной политики выполняют функции, отражающие, с одной стороны, государственные цели управления социальной сферой, а с другой — интересы населения, отдельных социальных групп, организаций и территориальных общностей в удовлетворении их потребностей. Необходимость оптимального сочетания этих функций, целевых установок и интересов предъявляет высокий уровень требований к деятельности субъектов социальной политики. Основными критериями значимости акторов социальной политики в развитии социальной сферы являются их **институциональные и инструментальные возможности регулирования социальной сферы**. С учетом этих критериев государство в лице его законодательных и исполнительных структур федерального и регионального уровней по-прежнему играет наиболее весомую роль в процессах формирования и развития социальной сферы.

Взаимоотношения центра (федеральных органов управления) и регионов (органов управления субъектов Федерации) являются одной из важнейших форм взаимоотношений государственных субъектов социальной политики. Центральными предметами взаимоотношений центра и регионов являются: предметы совместного ведения, в т. ч. рычаги, инструменты регулирования социальной сферы; финансовые средства, в т. ч. средства федерального и регионального консолидированного бюджетов включая инвестиции, трансферты различного рода, средства внебюджетных фондов; формирование кадровой и организационной структуры, т. е. структуры региональных органов управления, состава их руководителей и специалистов, представителей центра в регионе; материальная база, инфраструктура региона (вопросы подчиненности предприятий и учреждений социальной сферы).

На региональном уровне перераспределение функций регулирования социальной сферы между федеральными и региональными государственными органами управления проявилось в усилении влияния последних не только в реализации, но и в формировании ряда важнейших направлений социальной политики, в т. ч. таких, как политика регулирования рынка труда, кадровая политика, социальное обеспечение. Региональные органы управления могут увеличивать размеры и расширять перечень социальных гарантий, определяющих минимальный государственный социальный стандарт, при наличии собственных финансовых возможностей бюджета региона. Как правило, такого рода дополнительные меры по социальной поддержке и повышению доходов населения (повышение размеров пенсий, заработной платы «бюджетников») в годы рыночных реформ реализовывались только в благополучных в экономическом отношении регионах страны (Москве, Тюменской области и др.).

Несмотря на усиление внимания, до сих пор остаются малоизученными социологами и экономистами каналы взаимодействий центра и регионов, их социальные механизмы. Можно выделить по крайней мере три основных канала взаимодействия: 1) между Президентом России, его аппаратом (в т. ч. представителями Президента в федеральных округах и субъектах Федерации) и региональными органами управления; 2) между парламентом (Советом Федерации и Государственной Думой РФ) и законодательными органами власти в регионе; 3) между правительством РФ и администрацией региона. По мнению экспертов, в годы рыночных реформ примерно 60% взаимоотношений, осуществляемых по этим каналам, являлись неформальными и, соответственно, с трудом поддавались изучению. В частности, к таким неизученным социальным механизмам относились механизмы распределения федеральных трансфертов регионам. Со второй половины 2000-х гг. учеными отмечено усиление транспарентности взаимоотношений центра и регионов и, как следствие, исследовательских возможностей в этой области.

Проблемы взаимоотношений центра и региона в годы рыночных реформ были связаны с недостаточно четким разграничением властных функций, распределением прав и ответственности между ними по решению социальных проблем [50, 152, 171]. Различные, часто противоположные интересы руководителей органов управления на региональном и федеральном уровнях заключались в сохранении существующего положения или приобретении дополнительных финансовых, инструментальных, институциональных возможностей в регулировании социальной сферы.

Тенденции первой половины 2000-х гг., несмотря на декларирование принципа регионализации и муниципализации социальной политики, свидетельствуют об усилении финансовой роли центра: соотношение доходов консолидированного государственного бюджета, направляемых в центр и оставляемых в регионе, стало меняться в пользу центра. В результате из-за слабой финансовой базы, недостаточного объема институциональных и инструментальных возможностей роль региональных органов и особенно органов местного самоуправления, оставалась сравнительно низкой почти до середины 2000-х гг.

Динамика ролей и характера взаимодействия акторов социальной политики в годы рыночных реформ проявилась также в **повышении роли первичных акторов (социальных групп) и негосударственных структур, развитии технологий и форм их взаимодействия**. В настоящее время население региона, его отдельные социальные группы и организации более открыто лоббируют свои интересы, связанные с увеличением свободы в реализации предпринимательской деятельности и регулирования сферы собственности, финансовых потоков и др. Интересы социальных групп и организаций более активно выражаются также через партнерские отношения, социальный контроль и протестное поведение.

* * *

Трансформационные процессы социальной политики в России в годы рыночных реформ проявились в изменении ее структурных компонентов (функций, целей и приоритетов, акцентов в уровнях реализации, модернизации методов и средств, расширении направлений) и форм, изменении подходов к оценке результативности. Многоаспектность трансформации социальной политики выразилась в ориентации на адаптированные (к современным условиям перехода к рынку) слои общества при формировании и реализации социальной политики; в приоритете активизации экономического поведения и экономических инициатив по сравнению с социальной поддержкой; в усилении дифференцированного подхода к регулированию социальной сферы; в формировании новых принципов социальной политики (социальная стандартизация, адресность, новые виды социального страхования); в повышении роли экономических методов в регулировании социальных процессов, в т. ч. индикативного регулирования и программирования; в формировании ряда новых направлений социальной политики (политика регулирования рынка труда, поддержка малого предпринимательства и др.); в повышении значимости регионального и муниципального уровней управле-

ния, предпринимательского сектора и общественных структур (третьего сектора); в становлении и развитии новых технологий взаимодействия акторов социальной политики и рынка труда.

5.2. Основные направления и технологии социальной политики как механизма регулирования активности населения на рынке труда

Анализ тенденций и механизмов трансформации социально-экономической активности населения (см. п. 4.1–4.3) показал, что повышение такой активности должно быть связано в первую очередь с реализацией конструктивных, инновационных стратегий, приводящих к положительным последствиям развития рынка труда. Рассмотрим, какие именно направления и технологии активизационной социальной политики необходимо использовать для реализации этой цели.

Прежде всего, как отмечалось в пункте 2.3, используемые направления и технологии должны быть социальными по своему содержанию. Основой реализации социальных технологий по повышению активности населения на рынке труда является формирование и эффективное использование двух систем: во-первых, системы устойчивых мотивов к трудовой и предпринимательской деятельности экономически активных граждан; во-вторых, развитой адресной системы социальной защиты нетрудоспособных и людей с ограниченной трудовой активностью. Ориентирами для реализации рассматриваемых технологий являются социальные нормативы, применяемые для диагностики, регулирования и прогнозирования процессов активности населения на рынке труда. К таким социальным нормативам, например, относятся:

- во-первых, государственный минимальный социальный стандарт, в т. ч. такие минимальные государственные социальные гарантии, как минимальные размеры оплаты труда, трудовой и социальных пенсий, пособия по безработице, стипендии учащимся и др. Они используются при сравнении с прожиточным минимумом и с соответствующими средними значениями показателей доходов населения в целом и отдельных его групп;
- во-вторых, привнесенные из практики управления рыночной экономикой западных стран, пока официально не принятые в России, но используемые наукой и практикой для выявления очагов социальной напряженности нормативы безработицы, бедности и со-

циального расслоения по доходам. Например, норматив уровня общей безработицы равен 10%, коэффициент фондов как показателя социального расслоения по доходам (соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения) — 10 раз. Для оценки ситуации в отдельных регионах в качестве ориентиров иногда применяют средние показатели по стране.

Современными направлениями, компонентами *активизационной политики* являются политики регулирования рынка труда, управления человеческими ресурсами, обеспечения эффективной занятости, поддержки предпринимательства, регулирования доходов населения. Кроме того, к сфере регулирования активности населения на рынке труда относятся политики, как прямо, так и косвенно воздействующие на процессы формирования такой активности, среди них: образовательная политика, здравоохранение, демографическая (в т. ч. миграционная) политика и др.

Особое значение в годы реформ приобрела система социальной защиты населения и его отдельных категорий, включающая в себя защиту: 1) всего экономически активного населения — в реализации их социально-трудовых прав, в т. ч. права на установленный государством минимальный размер оплаты труда, обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, страхование от безработицы; 2) занятого населения на неблагополучных предприятиях — от массового высвобождения работников, например, путем субсидирования таких предприятий; 3) неконкурентоспособных, наименее защищенных на рынке труда социальных групп — посредством технологии квотирования, создания специально организованных рабочих мест и др.; 4) безработных — путем реализации ряда активных и пассивных видов политики занятости; 5) мигрантов из неблагополучных территорий — посредством оказания помощи в переселении и трудоустройстве по новому месту жительства.

В дореформенный период государство использовало значительную по масштабам и достаточно сложную систему управленческих социальных технологий в области регулирования занятости и доходов населения. Во-первых, в рамках фонда общественного потребления действовали государственные гарантии занятости, пенсионного, социального и медицинского обеспечения населения. Во-вторых, с помощью межотраслевого баланса определялись пропорции отраслей народного хозяйства и осуществлялось государственное планирование темпов роста заработной платы в соответствии с темпами роста производительности

труда по отраслям народного хозяйства. В-третьих, разрабатывались типовые тарифные ставки и должностные оклады работников народного хозяйства. В-четвертых, применялись низкие ставки прямых налогов на заработную плату и другие виды доходов населения. В-пятых, существовала жесткая система контроля над доходами, в т. ч. за соотношением фонда и средней величины оплаты труда на предприятии (последняя вплоть до 1994 г.).

В настоящее время помимо непосредственно государственных форм регулирования активности населения на рынке труда, к социальным технологиям относятся также развивающиеся в трансформационный период технологии взаимодействия социальных групп и организаций, в т. ч. социальное партнерство, лоббирование и социальный контроль [7, 100, 120, 153, 182].

Анализ результатов ряда всероссийских и региональных исследований, в т. ч. проведенных нами выборочных социологических опросов населения и экспертных опросов руководителей региональных органов управления и предприятий в трех регионах Сибири, позволил выявить **особенности регулирования активности населения на рынке труда**, реализуемой как на уровне региона, так и на уровне предприятия. Известен ряд общероссийских экономико-политических причин, во многом определивших современные особенности активности населения на рынке труда:

- в первой половине 1990-х гг. это огромный дефицит госбюджета, высокие и необоснованные темпы проведения рыночных реформ, в т. ч. разгосударствления и приватизации, резкое снижение государственных заказов, приведшие к значительным по масштабам спаду производства и сокращению занятости населения, практически нерегулируемый рост инфляции;
- во второй половине 1990-х гг. это финансовая политика государства, выраженная в жесткой привязке рубля к курсу доллара, выпуске ценных бумаг, не обеспеченных соответствующей экономической деятельностью хозяйствующих субъектов, что привело к дефолту рубля в августе 1998 г.;
- в первой половине 2000-х гг. это государственная «сырьевая» политика, основанная преимущественно на использовании выгодных внешнеторговых цен на энергоносители;
- со второй половины 2000-х гг. это формирование основ инновационной политики, ориентированной на модернизацию экономического развития страны.

Однако, кроме экономико-политических причин необходимо выделить особенности реализации социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда. Выделим общие и специфические особенности регулирования рассматриваемой активности, сделав акцент на анализе кадровой политики и политики доходов населения, реализуемых на уровне региона, села, предприятия.

Региональная кадровая политика и политика доходов населения.

Трансформационные процессы на рынке труда, изменение характера активности населения на рынке труда и социально-трудовых отношений в России связаны во многом с реформированием политики доходов и кадровой политики. Это проявилось в отказе от механизмов планового обеспечения предприятий квалифицированными кадрами, формировании системы регулирования социально-трудовых отношений в режиме социального партнерства (на основе соглашений и коллективных договоров), передаче управленческих функций на региональный уровень и становлении нового подхода к управлению человеческими ресурсами.

Изменение целевых установок и стратегических направлений *политики доходов населения* в регионах в основном соответствовало общенациональным, однако их реализация в виде конкретных программ и мероприятий имела заметную «региональную окраску». В 1990-х гг. среди стратегических целей регулирования сферы доходов населения выделяются, во-первых, обеспечение общего роста реальных доходов, полученных от трудовой деятельности, собственности, предпринимательства и других допустимых в правовом отношении способов; во-вторых — преодоление растущей бедности и сокращение неоправданных социальных различий. Если первая цель является традиционной для государственной социальной политики России, характерной и для дореформенного периода, то вторая стратегия является принципиально новой.

С учетом неблагоприятного положения по уровню бедности и социального расслоения населения реализации этой цели в проблемных регионах уделялось особое внимание. Разрабатывались целевые региональные программы, законы и нормативные документы по социальной защите наименее обеспеченных, неконкурентоспособных групп, расширению социальной помощи и обслуживания, организации условий по формированию и развитию материальной базы социальной поддержки населения, создавались условия для эффективной реализации в регионах федеральных социальных программ.

Среди основных задач региональной политики доходов населения выделялись сокращение задолженности по выплате заработной платы,

пенсий и социальных пособий; создание механизмов, препятствующих возникновению и росту невыплат на предприятиях всех форм собственности; ликвидация сложившихся социальных деформаций, обеспечение более справедливых соотношений в оплате труда работников различных категорий, предприятий, отраслей путем усиления роли региональных тарифных соглашений и коллективных договоров в регулировании доходов, заключаемых между региональными представителями государства, работодателями и объединениями лиц наемного труда; создание условий для улучшения материального положения населения путем развития региональной экономики, в т. ч. малых предприятий и личного подсобного хозяйства; повышение социальной защиты в области занятости для представителей неконкурентоспособных групп на рынке труда.

К особенностям социальной политики в проблемных регионах, формируемой и реализуемой на субфедеральном уровне, относится особое внимание к решению проблем сокращения задолженностей по выплате заработной платы, пенсий и различного рода социальных пособий, субсидированию и квотированию рабочих мест для наименее защищенных групп на рынке труда, сохранению бесплатных социальных услуг, формированию системы адресной социальной помощи и обслуживания, регулированию цен на товары «потребительской корзины», поддержке занятости в личном подсобном хозяйстве.

В 1990-х гг. произошло расширение направлений и инструментов регулирования доходов населения. В настоящее время основными составляющими политики доходов населения являются не только регулирование их (доходов) отдельных традиционных элементов (оплаты труда, социального и пенсионного обеспечения). На процессы формирования и использования этих доходов активно влияют также программы и мероприятия в области поддержки предпринимательства, валютных и кредитно-денежных операций, обеспечения эффективной занятости, сохранения и развития социальных услуг и др. Так, по результатам анализа законодательных актов и нормативно-правовых документов, а также экспертного опроса руководителей региональных исполнительных и законодательных органов управления в Алтайском крае, основными федеральными и региональными технологиями и инструментами регулирования сферы доходов населения в годы рыночных реформ являлись:

- трансферты, субвенции и прямые субсидии учреждениям, населенным пунктам, сельским районам, социальным группам, выделенные из специальных бюджетных и внебюджетных фондов

федерального и регионального уровней и направляемые на улучшение положения населения в сфере доходов;

- индексация доходов в связи с инфляцией; контроль формирования и распределения заработной платы и социальных трансфертов, в т. ч. контроль их своевременной выплаты; инструменты государственной ценовой политики региона, касающиеся товаров «потребительской корзины»;
- рычаги обеспечения занятости населения;
- регуляторы обеспечения установленного государством минимального уровня услуг в сфере образования, здравоохранения и культуры, развитие страховых форм медицинского обслуживания.

Подавляющее большинство таких технологий и рычагов воздействия на активность жителей регионов на рынке труда используются на федеральном уровне, арсенал подобных средств регионального уровня беднее. Среди технологий и инструментов регулирования сферы доходов населения, используемых государственными органами управления в проблемных регионах, распространение получили в 1990-х гг. в большей степени технологии и инструменты бюджетной и ценовой политики в отличие, например, от кредитно-денежной.

Общей технологической основой формирования эффективной *кадровой политики*, соответствующей требованиям рынка, стала разработка и принятие нормативных правовых актов, региональных схем и программ, создание фондов, способствующих обеспечению занятости населения, поддержке малого и среднего предпринимательства, развитию системы профессионального образования, профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников.

В 2000-х гг. в Алтайском крае и ряде других регионов приняты региональные законы, постановления программы (об объединении работодателей, социальном партнерстве, об охране труда, о повышении квалификации и переподготовке работников и др.), способствующие обеспечению баланса интересов работников и работодателей, расширению договорных начал в социально-трудовых отношениях, усилению защиты прав работников.

Основными задачами и направлениями в области региональной кадровой политики являются следующие [7, 17, 100, 117–118, 120, 153].

1. *Изучение и прогнозирование потребности регионального рынка труда в квалифицированных кадрах* (рабочих и специалистов). На этой основе в дальнейшем *формируется региональный заказ на подготовку кадров*. Основными технологиями решения данной задачи являлись проведение

исследований предприятий и организаций региона (например, в Алтайском крае), разработка и реализация региональных схем организации рабочих мест (как, в частности, в Новосибирской области).

Актуальность прогнозирования потребностей рынка труда обусловлена избытком предложения образовательных услуг по отдельным профессиям, слабой их увязкой с запросами работодателей. С одной стороны, качество образования и номенклатура специальностей не соответствуют в необходимой мере требованиям рынка труда. Так, в годы реформ значительно сократилась подготовка профессиональными училищами рабочих кадров для промышленных предприятий, снизилось качество подготовки специалистов вузами. Этому способствовало отсутствие помощи со стороны предприятий в поддержании материальной базы учебных заведений, прохождении производственной практики учащимися и студентами. С другой стороны, сами работодатели стали предъявлять более высокие требования к уровню знаний и навыков выпускников профессиональной школы при приеме на работу.

2. Содействие реальному сектору экономики в обеспечении предприятий квалифицированными кадрами, повышении уровня профессионального образования работников. Это направление реализуется посредством развития системы профессиональной ориентации и психологической поддержки населения, профдиагностики выпускников общеобразовательных школ; контроля качества подготовки специалистов, в т. ч. открытия новых специальностей и направлений в учебных заведениях профессионального образования, объемов подготовки по ним, деятельности негосударственных образовательных учреждений; установления партнерских связей предприятий с учебными заведениями профессионального образования; формирования резерва руководящих кадров. В регионах при содействии администраций проводятся мероприятия по повышению квалификации руководящих работников промышленных предприятий с использованием профессионального и психологического тестирования руководителей и специалистов, обучения специалистов по программе подготовки управленческих кадров.

Особую актуальность в годы реформ приобрела проблема *привлечения и закрепления молодежи на производстве*, что связано со значительным падением социальной привлекательности производственных рабочих мест. Одним из механизмов решения данной задачи является *развитие шефства-наставничества*, помогающего молодым работникам лучше адаптироваться в трудовом коллективе, повысить свой про-

фессиональный уровень, обучаясь у лучших мастеров. К таким механизмам можно отнести также *целевой набор выпускников сельских школ в вузы*. Для обеспечения квалифицированными кадрами предприятий и организаций, расположенных в сельских районах и малых городах, такой целевой набор осуществляется (с использованием средств регионального бюджета) в Алтайском крае и ряде других российских регионов с конца 1990-х гг. По завершении обучения будущие специалисты, согласно договору, трудоустраиваются на предприятия и в организации их территорий. Кроме того, предполагались в региональном бюджете расходы на выделение им единовременной финансовой помощи и ссуды на строительство или приобретение жилья. С конца 2000-х гг. внимание этой проблеме еще более усилилось (программы обеспечения молодых семей жильем, привлечения учителей и врачей в сельскую местность и др.).

3. *Улучшение условий и оплаты труда работников на производстве*. С этой целью реализуются технологии, связанные с *возрождением нормирования труда и оценкой качества персонала*. Во-первых, региональными органами управления организуется *аттестация рабочих мест по условиям труда*, позволяющая выявить не соответствующие требованиям гигиены и безопасности и спланировать сроки и мероприятия по устранению нарушений. Во-вторых, используется *технология оценки персонала предприятий и организаций в форме аттестации руководителей и специалистов и тарификации рабочих*. На ее основе на принципах социального партнерства *вводится тарифное регулирование уровня заработной платы*, т. е. распределение работников по категориям, разрядам тарифной сетки, и определяются близкие к оптимальным пропорции в оплате труда.

4. *Формирование региональной системы управления человеческими ресурсами по схеме «Образование — профессионализация — трудовая деятельность — повышение квалификации — мастерство — творческая самореализация»* путем *содействия предприятиям и организациям в формировании служб управления персоналом и подготовке менеджеров по управлению персоналом*. В условиях рынка, наряду с традиционными функциями оформления найма и увольнения работников, на службы управления персоналом ложится ответственность за обеспечение в необходимом объеме качественного состава работников. Такие службы выполняют задачи регулирования социально-трудовых отношений, включающие в себя прогнозирование текущей и перспективной потребности в кадрах на основе стратегии развития предприятия, оценку кад-

ров и формирование кадрового резерва, организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, разработку систем оплаты труда и трудовой мотивации, координацию работы по улучшению условий труда и др.

5. *Развитие системы социального партнерства* на основе договорного взаимодействия администраций регионов и органов местного самоуправления с учебными заведениями профессионального образования, работодателями и профсоюзами [120, 153, 167]. Социальное партнерство является с 2000-х гг. одной из основных технологий кадровой политики и управления человеческими ресурсами. Субъектами социального партнерства разрабатываются совместные обязательства, которые отражаются в территориальных соглашениях и коллективных договорах предприятий и организаций. В эти документы, как правило, включаются вопросы, связанные с улучшением условий труда работников, ростом их зарплаты в соответствии с результатами труда. В 2000-х гг. региональные органы управления стимулируют включение в данные документы предложений о выделении льготных кредитов на образование и повышение квалификации, определении налоговых льгот предприятиям, ведущим активную работу по развитию персонала, разработке механизма выделения ссуд молодым работникам на строительство и приобретение жилья.

Активизационная политика на сельском рынке труда. Проблемы эффективного регулирования рынка труда, повышения социально-экономической и социально-политической активности населения являются и в настоящее время особенно острыми для сельской местности и относятся к приоритетным в современной социально-экономической политике России.

Одним из основных факторов, определяющих ситуацию на сельском рынке труда, является государственная социально-экономическая политика, в первую очередь федерального уровня. Так считают $\frac{3}{4}$ опрошенных экспертов-руководителей региональных и муниципальных органов управления, центров занятости. Высокую значимость социально-экономической политики в результативности своей хозяйственной деятельности подтвердили также опрошенные сельские предприниматели — работодатели и самозанятые.

Рыночные преобразования на селе, формирование сельского рынка труда были во многом предопределены кардинальными изменениями федеральной нормативно-правовой базы, в т. ч. Законами РФ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (1990 г.), «О занятости населения РФ»

(1991 г. в ее современной редакции), «О государственном регулировании агропромышленного производства» (1997 г.), Трудовым кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Постановлением о реорганизации колхозов и совхозов и порядке приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий (1991 г.) и др. К основным формам поддержки сельхозпроизводителей, используемым в государственной аграрной политике периода рыночных реформ, относятся государственное финансирование инвестиционной деятельности; дотации и компенсации на производство сельскохозяйственной продукции и приобретение материально-технических ресурсов аграрного назначения; кредитование, в т. ч. льготное, лизинг сельхозтехники и племенных животных; государственные закупки сельхозпродукции и продовольствия, госзаказ; льготы по налогам; реструктуризация задолженности сельхозпредприятий перед государственным бюджетом; поддержка страхования урожая сельхозкультур.

Анализ нормативно-правовой базы, формируемой и реализуемой в Алтайском крае, и экспертных оценок позволяет выделить особенности социально-экономической политики региона в годы реформ, повлиявшей в конечном счете на ситуацию на сельском рынке труда. К ним относятся в 1990-х гг., вплоть до середины 2000-х гг. (в силу более неблагоприятного финансово-экономического положения региона, его предприятий) неполное и несвоевременное бюджетное финансирование и относительно низкая поддержка сельхозпроизводителей, более низкий (по сравнению с горожанами) уровень социальной защиты сельских жителей, значительно большие масштабы задержек заработной платы и социальных трансфертов, но при этом несколько большие масштабы поддержки фермерских и семейных крестьянских хозяйств (в сравнении с поддержкой малого бизнеса городов) [77–81; 167; 180, с. 160–196; 204; 205]. Так, в конце 1990-х гг. в Алтайском крае были приняты региональная программа, ряд краевых законов и постановлений, где значительное внимание уделяется созданию условий для улучшения материального положения жителей края, участвующих в формировании регионального продовольственного фонда. Со второй половины 2000-х гг. особую значимость стали иметь нацпроект по развитию АПК, федеральная и краевая программы социального развития села, региональная программа устойчивого развития сельских территорий и др., значительно изменившие ситуацию на селе [4, 202, 203].

В качестве основных препятствий при реализации социально-экономических действий в годы рыночных реформ сельские предприниматели

выделили в первую очередь недостатки федеральной социально-экономической политики, в т. ч. ее неустойчивость (60–80% ответов), высокие налоги (каждый четвертый-пятый представитель рассматриваемых групп), нехватку заемных средств, недостаточно разработанную нормативно-правовую базу предпринимательской деятельности. Каждый восьмой самозанятый отметил бюрократию, волокиту, взяточничество, коррупцию в региональных и местных органах управления.

К организациям, чаще всего оказывавшим помощь сельским жителям в разрешении социально-экономических проблем на рынке труда (в трудоустройстве, повышении оплаты труда, восстановлении трудовых прав), относились в первую очередь государственная служба занятости и ее территориальные органы (по мнению $\frac{3}{4}$ экспертов, опрошенных в начале 2000-х гг.), а также муниципальные органы управления (50%). Довольно часто население решало свои проблемы самостоятельно (38%) либо с помощью родственников и друзей (20%). Лишь по мнению четверти экспертов помощь оказывала администрация предприятий. Реже всего в решении проблем селян помогают региональные органы власти (20%).

К наиболее эффективным мерам по улучшению ситуации на сельском рынке труда эксперты отнесли, как правило, мероприятия активных политик занятости, в т. ч. содействие трудоустройству, целевую поддержку рабочих мест, содействие развитию предпринимательства и самозанятости населения (главным образом поддержку личного подсобного хозяйства), создание дополнительных рабочих мест, организацию общественных работ и временной занятости, профориентацию и профессиональное обучение. Среди примеров эффективно реализуемых мер по сохранению имеющихся и созданию новых рабочих мест выделены такие, как организация условий для развития переработки сельскохозяйственной продукции (*«Открытие в крупных периферийных селах цехов по переработке сельхозпродукции»*) и помощь в реорганизации предприятий-банкротов.

Наиболее значимую роль в формировании новых рабочих мест в сельской местности в 2000-х гг. играют различные частные предприятия (так считали $\frac{3}{4}$ экспертов, опрошенных в начале данного десятилетия), далее за ними следуют государственные и муниципальные предприятия (42%). Роль фермеров в решении этих проблем оставалась незначительной в начале 2000-х гг., но она заметно возросла с начала реформ (18%). К концу десятилетия экспертные оценки значимости фермеров значительно возросли.

В обследованных регионах накоплен достаточно большой опыт эффективной работы по поддержке предпринимательской деятельности и самозанятости сельского населения. К эффективным способам поддержки предпринимательской деятельности и самозанятости эксперты отнесли микрокредитование предприятий, лизинг, формирование госзаказа на сельскохозяйственную продукцию, закуп продукции ЛПХ у населения. Содействие трудоустройству на селе, как считают эксперты, сводилось довольно часто к организации общественных работ, временной и сезонной занятости, например: *«На все лето безработные принимаются на субсидированные бюджетом рабочие места и приглашаются на летние работы в градообразующие предприятия (СПК)».*

Социально-политическая активность работодателей на рынке труда, их активизационные политики и технологии. Изменение отношений собственности, приватизация подавляющего большинства государственных предприятий, возникновение множества небольших частных фирм, компаний, формирование отношений «Работодатель — наемный работник» привели к *росту значимости работодателей как самостоятельного субъекта социальной политики и социально-политической активности, играющего особую роль в регулировании социально-экономического положения работников предприятий. Наиболее заметно повысилась роль работодателей в сфере формирования условий и оплаты труда, в социальной поддержке наемных работников и политике занятости.*

В условиях рыночной экономики, разнообразия форм собственности, у работодателя, как и у работника, повысился экономический интерес к установлению обоснованных норм труда и их использованию. Причем из-за несовершенства рыночных отношений этот интерес каждой стороной трактовался по-своему. Наемный работник заинтересован в более эффективном использовании рабочего времени и высоких ставках оплаты труда. Работодатель же в своем стремлении извлечь максимальную прибыль также должен быть заинтересован в рациональном использовании живого труда. Однако на практике дело обстояло иначе.

Изменения характера социальной защиты работников предприятий связаны в значительной степени с развитием форм взаимодействия различных субъектов социальной политики (работодателей, государства, профсоюзов и др.): социально-экономического и социально-политического контроля, открытого лоббирования своих интересов, социально-партнерства и др. Именно через реализацию технологий социально-

го партнерства уже получены заметные результаты в развитии правовой основы для социальной защиты занятых на производстве, социальных гарантий отдельных категорий работников (женщин, молодых работников, инвалидов, лиц пенсионного и предпенсионного возраста), что нашло отражение в коллективных договорах, региональных и отраслевых тарифных соглашениях. Как уже отмечалось, наиболее заметно повысилась роль работодателей в политике занятости, регулировании доходов работников предприятия, сфере формирования условий труда и социальной поддержке наемных работников. При этом общей тенденцией в годы реформ являлось снижение затрат предприятия на воспроизводство рабочей силы (см. п. 4.2).

Политика занятости работодателя представляет собой деятельность по сохранению имеющихся рабочих мест, созданию новых и улучшению их качества (прием и увольнение, обучение и повышение квалификации, ротация работников). Если и в дореформенный период руководство предприятия играло существенную роль в решении вопросов о приеме и увольнении, то в годы реформ эти функции почти полностью перешли к работодателю. В конечном счете именно работодатель определяет численность и качественный состав персонала предприятия, и в первую очередь это касается частных предприятий. Государство воздействует на принятие решения работодателя с помощью Трудового кодекса РФ, законов и программ о занятости населения, мероприятий по управлению человеческими ресурсами и др., но степень участия государства в таких решениях сравнительно невысока.

Регулирование доходов работников предприятий включает в себя политику работодателя в области оплаты труда и выплаты дивидендов. В конце 1980-х гг. предприятия получили практически полную свободу в определении форм и размеров оплаты труда, получении предпринимательских доходов. В результате рыночных преобразований, а также особой политики работодателей в определении заработной платы в 1990-х гг. значительно сократился объем реальной заработной платы, но в 2000-х гг. улучшение экономического климата в стране и на предприятиях позволило восстановить эти потери (см. п. 4.2).

По результатам экспертного опроса руководителей крупных и средних предприятий и региональных органов управления (табл. 5.2), кадровая политика работодателей в период реформ, включающая в себя политику занятости и политику доходов, проявлялась в следующих действиях¹.

¹ Стратегии упорядочены по степени их распространенности с конца 1990-х гг.

Таблица 5.2

**Стратегии кадровой политики разнодоходных групп работодателей
в 1991–2001 гг., %***

№ п/п	Действия, стратегии	Доля лиц, осуществляющих действия			
		население в целом	I	II	III
1	Увольнял неконкурентоспособных работников (с низким уровнем образования и квалификации, с ограниченной трудоспособностью)	48,8	16,7	68,8	50,0
2	Повышал свое образование, квалификацию	41,9	41,7	37,5	42,9
3	Старался удерживать рабочие кадры путем увеличения зарплаты	39,5	25,0	56,3	35,7
4	Принимал на работу членов своей семьи и других родственников	32,6	25,0	25,0	50,0
5	Увольнял работников в случае производственной необходимости	23,3	8,3	31,3	28,6
6	Временно задерживал заработную плату с целью сохранения предприятия	23,3	16,7	25,0	28,6
7	Принимал на работу в основном низкоквалифицированную дешевую рабочую силу	23,3	41,7	12,5	21,4
8	Увеличивал социальные гарантии, социальные выплаты	14,0	8,3	25,0	7,1
9	Вынужденно снижал затраты на рабочую силу	7,0	8,3	6,3	7,1
10	Вынужденно снижал заработную плату работников	7,0	0	6,3	14,3
11	Вынужденно держал работников на маленькой зарплате, стараясь сохранить трудовой коллектив	4,7	0	12,5	0
12	Сокращал социальные выплаты различного рода	2,3	0	0	7,1

*I — группа с низкими среднедушевыми доходами семьи (до 1 прожиточного минимума на 1 человека в семье); II — группа со средними доходами (от 1 до 3 ПРМ); III — группа, имеющая сравнительно высокие доходы (свыше 3 ПРМ).

1. *Увольнение персонала в случае производственной необходимости.* Руководители предприятий увольняли в первую очередь неконкурентоспособных работников — с низким уровнем образования и квалификации, ограниченной трудоспособностью, предпенсионного и пенсионного возраста. Распространенность таких действий значительно выросла в 1990-х гг., особенно — во второй половине десятилетия.

2. *Перевод в «резерв», административные отпуска без оплаты либо с частичной оплатой труда.* Популярность таких мероприятий росла до середины 1998 г. (в начале десятилетия только каждый десятый руководитель считал эти действия распространенными, в середине 1990-х гг. — уже половина), затем значительно упала — более чем в полтора раза.
3. *Временная задержка заработной платы.* Это наиболее популярная стратегия в период с 1992 г. до дефолта рубля 1998 г. Затем ее распространенность падала, и в начале 2000-х гг. только каждый четвертый эксперт считал ее популярной.
4. *Создание рабочих мест, прием на работу в основном высококвалифицированной рабочей силы* (как на высокую, так и на сравнительно низкую заработную плату). С 1992 г. распространенность этих действий выросла в два с лишним раза, в т. ч. после дефолта — почти в полтора раза. В начале 2000-х гг., по мнению директоров, в конечном счете экономически выигрывают «лучшие работники» (с более высоким уровнем квалификации, производительности труда, дисциплинированности), а «худшие» — остаются в проигрыше.
5. *Низкий уровень оплаты труда при сохранении основного кадрового состава.* Популярность росла до середины 1998 г. (каждый четвертый эксперт относил эти действия к наиболее распространенным), затем упала в два раза. Работодатели «не шли» на административное сокращение персонала, так как это требовало дополнительных денежных затрат. В результате сокращение кадров происходило как бы «естественным» путем: поскольку, несмотря на инфляционный рост, работодатели заработную плату не поднимали, работники увольнялись сами.
6. *Сохранение персонала, в первую очередь высококвалифицированных работников, путем увеличения зарплат.* Руководители предприятий, по их оценкам, повышали заработную плату своим работникам в зависимости от роста их квалификации, производительности и интенсивности труда: популярность росла на протяжении всего прошедшего десятилетия и более высокими темпами после дефолтного 1998 г.
7. *Сокращение заработной платы работников.* Так поступал каждый восьмой работодатель в начале рыночных реформ, затем распространенность таких мероприятий упала более чем в два раза.

8. *Прием на работу членов своей семьи и других родственников.* Эти действия характерны для второй половины 1990-х гг., особенно после 1998 г. И в начале 2000-х так поступал каждый седьмой работодатель.

Самую низкую оценку распространенности, вопреки существующему тогда мнению, получила стратегия создания низкооплачиваемых рабочих мест. Этим стратегией руководствовались в большей степени низкодоходные работодатели, они принимали на работу низкоквалифицированную дешевую рабочую силу в 3,3 и почти 2 раза чаще, чем средне- и высокодоходные работодатели (табл. 5.2). В то же время, в силу, как правило, низкого уровня начального капитала, занятости в менее прибыльных отраслях, нехватки соответствующей социально-экономической подготовки и образования, квалификации, отсутствия либо меньшей развитости предпринимательской «жилки» низкодоходными работодателями реже реализовывались стратегии кадровой политики, связанные с новыми технологиями, использованием высококвалифицированного труда. В целом они — менее опытные менеджеры, но при этом характеризуются менее жестким использованием рабочей силы в отношении дисциплины, увольнений, снижения или задержек заработной платы, приема на низкую зарплату.

Специфическими стратегиями средне- и высокодоходных работодателей, соответственно, являлись увольнение работников в случае производственной необходимости (в 3,8 и 3,4 раза чаще, чем в группе низкодоходных работодателей), временная задержка заработной платы (в 1,5 и 1,7 раза чаще), использование высококвалифицированного труда (1,5 и 1,7), удержание работников путем увеличения зарплаты (2,3 и 1,4), прием на работу членов своей семьи (в 2 раза чаще). Сокращение уровня заработной платы и социальных выплат работников применяют 6% среднедоходных работодателей и 14% высокодоходных, низкодоходные не используют эту стратегию. Содержание работников на маленькой зарплате используют только среднедоходные работодатели (12,5%).

В отношении *социальной поддержки работников* оценки экспертов показали значительную дифференциацию в ее использовании в зависимости от финансово-экономического положения предприятия, причем в равной степени применялось как увеличение, так и сокращение социальной помощи, социальных выплат. Руководители благополучных предприятий имели возможность увеличивать социальную поддержку, и на ряде предприятий это действительно происходило, тогда как на неблагополучных предприятиях ее практически свели к нулю.

Рыночный характер реформ не аннулировал, но кардинально видоизменил систему мероприятий по социальной поддержке работников предприятий. На многих предприятиях и в начале 2000-х гг. широко использовались различные меры социальной направленности, хотя набор их и частота применения заметно сократились. Сохранение мер социальной поддержки и социальной защиты работников может быть объяснено уже не столько данью патерналистским традициям, сколько использованием их в качестве дополнительного способа закрепления и привлечения необходимых кадров, одного из мотивов трудовой деятельности, в конечном итоге приносящим экономическую выгоду для работников и работодателей.

В структуре затрат расходы предприятий и организаций на социальную защиту работников относятся к дополнительным затратам на рабочую силу, включающим в себя: обязательные отчисления в государственные социальные фонды; отчисления организаций на пенсионное, медицинское и другие виды добровольного страхования работников; другие дополнительные расходы на социальную защиту, осуществляемые непосредственно на предприятиях и в организациях. По обследованным предприятиям и организациям, например, в Алтайском крае, расходы на социальную защиту составляли в конце 1990-х гг. около трети от общей суммы затрат на рабочую силу. При этом свыше 90% всех расходов на социальную защиту падали на обязательные взносы в государственные социальные фонды.

Что же касается других дополнительных мер по социальной поддержке работников, то в 2000-х гг. значительная часть предприятий по-прежнему предоставляла своим работникам достаточно широкий спектр социальных услуг, хотя, как уже отмечалось, объем этих услуг значительно сократился в начале десятилетия, затем сильно дифференцировался в зависимости от экономических возможностей предприятия. По результатам всероссийских и региональных исследований к наиболее популярным мерам социальной поддержки работников предприятий в первой половине 2000-х гг. относились медицинское и санаторно-курортное обслуживание, помощь в посадке картофеля, компенсация оплаты питания в столовых, оплата транспортных расходов. На многих предприятиях в урезанной форме, но все же сохранилась система дополнительных социальных выплат работникам, выделение материальной помощи и ссуд [153, 167, 171, 180]. Среди различных форм социальных выплат основными являются денежные выплаты в связи с рождением ребенка и в связи с несчастными случаями на производстве (помимо предусмотрен-

ных законодательством), оплата расходов на медикаменты. Такая форма поддержки более популярна среди бюджетных предприятий, что объясняется прежде всего низким уровнем доходов их работников. Менее распространены такие меры социальной поддержки, как компенсации по оплате коммунальных и других бытовых услуг. Обычно они используются на предприятиях с низкой заработной платой работников и (или) значительными задержками по их выплате.

Кроме того, к особенностям социальной поддержки работников предприятий второй половины 1990-х — начала 2000-х гг. по сравнению с периодом начала реформ относится *существенное сокращение роли натуральных форм социальной поддержки*, значительная часть помощи оказывается в денежной форме (включая оплату транспортных, медицинских и других видов услуг). С переходом к рыночным отношениям *сократилось предоставление социальных услуг по месту работы*, что связано с приватизацией объектов социально-бытового и культурного назначения, прежде всего в сфере организованного отдыха. В начале 2000-х гг. практически потеряли значение такие распространенные на предприятиях в дореформенный период и в первой половине 1990-х гг. виды социальной поддержки, как снабжение продовольствием (исключение составляют сельскохозяйственные предприятия) и дефицитной продукцией, а также услуги по предоставлению жилья и уходу за детьми.

В рассматриваемый период, особенно ближе к концу 1990-х гг., *появились новые виды социальной поддержки на предприятиях и новые механизмы реализации существовавших ранее расходов*, в т. ч. дополнительное медицинское и негосударственное пенсионное страхование работников. Неудивительно, что частные предприятия использовали их чаще, чем предприятия государственного сектора.

По итогам как российских, так и региональных исследований социальную поддержку работникам в виде различных социальных выплат и услуг оказывают чаще государственные предприятия, а также крупные приватизированные предприятия. На многих частных предприятиях, образованных в годы рыночных реформ, работники довольно часто не имеют социальных льгот, их привлекает главным образом более высокая заработная плата. При этом сами работники, независимо от формы собственности предприятия, как правило, низко оценивают значимость проводимых предприятиями мер по социальной поддержке, считают их малозначимыми по сравнению с заработной платой.

Особенностью социальной защиты работников российских предприятий в период трансформации является *значительное увеличение различий*

в социальной поддержке работников в зависимости от их должностного и профессионально-квалификационного статуса, а также в зависимости от уровня социально-экономического благополучия, отраслевой и территориальной принадлежности предприятий. Например, на благополучных предприятиях дополнительное медицинское страхование, выделение и аренда жилья, приобретение дорогостоящих подарков (автомобилей, товаров длительного пользования) для сотрудников, поездки за рубеж и путевки в санатории и дома отдыха остаются важным звеном закрепления наиболее значимых кадров, повышения уровня их совокупных доходов.

Сравнительно редко, по оценкам представителей региональных органов управления, в 1990-х гг. работодатели организовывали *переобучение и переподготовку работников*. Сами работодатели и считали в качестве значимых направлений их деятельности обучение и переподготовку персонала, но этот вид деятельности существенно утратил свою первоначальную роль. Образовательная функция стала «уделом» в первую очередь самого работника. Например, в Алтайском крае расходы на профобучение в конце 1990-х гг. составляли около 0,1% в структуре затрат предприятий и организаций на рабочую силу. Только во второй половине 1990-х гг. они сократились в 2–7 раз в зависимости от отрасли. Особенно значительно сократились объемы внутрифирменной подготовки кадров. Отделы технического обучения на предприятиях с трудовыми коллективами, насчитывающими тысячи работников, сокращены до одного-двух человек. В 2000 г. только 2% обследованных предприятий направляли на профессиональное развитие работников более 1% от фонда оплаты труда, каждое четвертое предприятие — менее 1%, остальные не производили затрат на эти цели.

По справедливому утверждению А.К. Мишина, к кадровому потенциалу в годы рыночных реформ «работодатели привыкли относиться более чем равнодушно, исходя из двух посылок во-первых: «Рабочих рук у нас так много, что нет смысла их ценить, не понравились одни — найдем другие»; во-вторых: «Наши работники имеют достаточный профессиональный и образовательный уровень, учить их нет необходимости». Но жизнь рассеяла эти иллюзии, теперь всем стало понятно, что профессионалов на свободном рынке труда больше не найдешь и что кадровый потенциал теперь реально определяет развитие организации, а следовательно, и экономики в целом» [120].

По результатам исследования ситуации в сфере *условий и охраны труда*, на многих предприятиях рабочий день значительно превышал предусмотренный Трудовым кодексом РФ. Работодатели устанавлива-

ли завышенные производственные задания, не соблюдали нормы организации и охраны труда. При этом наемные работники далеко не всегда предъявляли законные требования к соблюдению нормальных условий труда и оптимальной его напряженности, если отсутствие таковых хоть частично компенсировалось повышением оплаты труда. Налицо была прямая эксплуатация, результатом которой являлось ухудшение здоровья работников. Далеко не все из них могли выполнить завышенные производственные нормы, что вело к потере части заработка, трудовым конфликтам и увольнению.

Передача государством основных функций и прав собственника средств производства и работодателя на первичный хозяйственный уровень привела к существенному изменению характера и распределения ответственности за безопасность труда и профессиональные риски. Однако неразработанность правовых форм регулирования являлась причиной того, что государственные механизмы не в состоянии были обеспечить функцию контроля соблюдения работодателями правил по технике безопасности и гигиене труда.

Профсоюзы, политические партии и иные общественные организации играют в процессе выработки и проведения социальной политики особую идеологическую роль [171], при этом их социальная политика в годы рыночных реформ отличалась фрагментарностью, отсутствием комплексного подхода, ситуативностью. Как правило, они не располагают значительными финансовыми ресурсами по сравнению с государственными средствами и средствами работодателей. Вместе с тем эти структуры являются представителями определенных социальных групп (наемных работников, пенсионеров, женщин, молодежи и др.) и отстаивают минимальный уровень их социальной защищенности, что документально фиксируется в федеральных и региональных законах и программах, генеральных, региональных и отраслевых тарифных соглашениях с органами государственной власти и работодателями.

По результатам отечественных исследований (Е. Виноградовой, Н. Дунаевой, Р. Кнаак, Н. Колесникова, Е. Макарова, Б. Ракитского, Н. Седова, П. Смирнова, А. Соловьева, Т. Четверниной, П. Чукреева и др.), в годы рыночных реформ большинство профсоюзов играло низкую роль в сравнении с реальной потребностью в социальной защите наемных работников. Аналогичные результаты получены по данным исследования, проведенного нами в 1999–2001 гг. Несмотря на то, что *роль профсоюзов в защите интересов наемных работников на отдельных крупных и средних предприятиях Алтайского края к началу 2000-х гг. заметно возросла,*

их участие в социальной политике признавалось экспертами (руководителями и специалистами региональных органов управления) *как незначительное*. В частности, наиболее распространенными действиями профсоюзов предприятий в 1990-х гг. стала организация протестов в связи с задержками по выплате заработной платы.

В 1990-х гг. значительно возросли противоречия интересов работодателей и наемных работников, наблюдался существенный рост числа конфликтов, проявляющихся, например, в митингах, забастовках и других формах протестного поведения. Сгладить эти противоречия, разрешить конфликты можно с помощью эффективных механизмов взаимодействия всех субъектов социальной политики. Одним из таких механизмов является *социальное партнерство*, активное формирование которого происходило в России в годы реформ как на федеральном и региональном уровнях, так и на уровне предприятия. В частности, именно через реализацию технологий социального партнерства региональные органы управления и профсоюзы уже добились значительных продвижений в развитии правовой основы для социальной защиты занятых на производстве, социальных гарантий отдельных категорий работников (женщин, молодежи, инвалидов, лиц пенсионного и предпенсионного возраста), что нашло отражение в коллективных договорах, региональных соглашениях.

Как показали результаты наших исследований и исследований В. Н. Иванова, В. И. Патрушева и других российских ученых, *социальная политика российских работодателей в годы рыночных реформ содержала значительную квазикомпоненту* [167, 220]. Это касалось той части работодателей, которые основную цель своей деятельности (максимизацию прибыли) реализовывали со значительными нарушениями действующего законодательства в ущерб наемным работникам, что отражалось на их взаимоотношениях с последними. Примерами квазисоциальных технологий являлись задержки по выплате заработной платы, пенсий и других социальных трансфертов, к которым прибегали государственные органы власти (в 1990-х гг.) и частные субъекты хозяйствования, создание частными работодателями относительно высокооплачиваемых (как правило, «черным налом») рабочих мест [153, с. 43–58; 220, с. 117–145]. Важным фактором формирования квазиактивной и квазисоциальной политики работодателей в России в годы реформ стало отсутствие до 2002 г. адаптированной к условиям рыночной экономики законодательной базы, в т. ч. Трудового кодекса РФ. В результате неурегулированность значительной части вопросов в сфере труда и занятости (в т. ч. использования контрактных форм найма на работу) привела

к утрате частью работников, занятых в негосударственном секторе экономики, некоторых базовых государственных социальных гарантий, в т.ч. права на ежегодные отпуска, на отпуск по уходу за ребенком.

Социально-экономическое положение наемных работников в 1990-х гг., вплоть до середины 2000-х гг. связано во многом со слабо ограниченными в законодательном отношении возможностями работодателей в регулировании такого положения на предприятиях и, как отмечал, в частности, в своих работах В. И. Герчиков, пока еще низким уровнем сплоченности самих наемных работников, осознания себя как особой социальной группы и использования всех приемлемых средств борьбы за улучшение своего положения [182].

Результаты социологических исследований социальной политики агропромышленного бизнеса в Алтайском крае во второй половине 2000-х гг. позволили выявить следующие тенденции ее развития.

Во-первых, сохраняются традиции содержания и направленности социальной поддержки работников агропромышленных предприятий и социального развития села, в основе чего лежат высокая значимость коллективизма в сельской местности и моральные принципы взаимопомощи. Но в основе своей социальная политика таких предприятий имеет фрагментарный характер, что определяется прежде всего сравнительно низким уровнем их финансово-экономического благополучия, а также зачастую неготовностью руководителей рассматривать социальную ответственность как важную часть стратегии развития предприятия. Следует также отметить и относительно низкую социально-правовую активность работников агропромышленного сектора.

Во-вторых, агропромышленный бизнес играет значимую роль в решении социальных проблем села и социальной поддержке как своих работников, так и всех жителей села, причем в последние годы эта роль заметно возросла.

В-третьих, в последние годы значительно повысилась роль региональных органов управления в формировании социальной ответственности бизнеса в Алтайском крае, что оказало положительное воздействие также и на развитие социальной политики агропромышленного бизнеса. Это проявилось, в частности, в стимулировании позитивных сдвигов в социальной политике предприятий благодаря краевому конкурсу «Лучший социально ответственный работодатель Алтайского края», в сокращении масштабов социально-трудовых нарушений на предприятиях и, как следствие, отразилось на повышении удовлетворенности условиями труда на агропромышленных предприятиях.

* * *

Анализ направлений и технологий активизационной социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда позволил сделать следующие выводы.

1. Социальная политика является важнейшим механизмом регулирования активности населения на рынке труда. Несмотря на повышение значимости роли работодателей и различных общественных структур в решении социально-трудовых проблем, государство остается лидером в этих вопросах. В связи с ограниченными финансовыми и инструментальными возможностями регионов (субъектов Федерации) и муниципальных образований особую роль в регулировании рынка труда играет федеральная политика.

Прошедшее десятилетие характеризовалось проявлением как *позитивных, так и негативных тенденций в сфере регулирования активности населения на рынке труда*. В качестве позитивных тенденций можно отметить усиление принципа адресности в получении социальных благ и льгот в социально-трудовой сфере и создание условий для роста социальной активности, выражающихся в предоставлении свободы выбора мест приложения труда, способов зарабатывания, определении работодателями форм и размеров выплачиваемой наемным работникам заработной платы, развитии технологий социально-экономического и социально-политического взаимодействия акторов рынка труда. К негативным особенностям регулирования относятся значительное по масштабам снижение социальных гарантий экономически активного населения, преобладание пассивных методов регулирования занятости, отсутствие механизмов, препятствующих возникновению и росту задержек по оплате труда, несовершенный механизм индексации и компенсации заработной платы и других доходов населения в условиях инфляции, отсутствие эффективной системы государственного контроля над процессами в сфере занятости и формирования доходов.

2. Основными механизмами улучшения социально-экономического положения россиян на сельском рынке труда являются социально-экономическая политика и самоорганизация населения. Значимость политики регулирования рынка труда в сельской местности в годы реформ заметно возросла. Если оставить село без особого внимания со стороны государства, то развитие этих процессов может привести, по мнению экспертов, к дальнейшему распространению теневой экономики и неправовых трудовых практик, а также к катастрофическим масштабам социального расслоения, обнищания и люмпенизации населения,

снижению социально-экономической и без того крайне низкого уровня социально-политической активности на рынке труда, декавалификации рабочей силы на фоне роста батрачества, преступности, алкоголизма и наркомании. Общество разобьется на подавляющее большинство тех, кто вынужден будет выживать за счет личного подсобного хозяйства, и малочисленную группу тех, то будет занят частным (зачастую теневым) бизнесом. Многие деструктивные модели поведения сельская молодежь перенесет в города.

Экспертный анализ позволил выявить острую необходимость в мониторинге состояния сельского рынка труда, организованного на основе как статистических данных, так и социологической информации. В настоящее время сельский рынок труда недостаточно изучен как учебными, так и управленцами. В частности, нет полноценной информации о происходящих процессах даже в реальной сельской экономике, не говоря уже о масштабных неформальных социально-экономических отношениях, о точках экономического роста и наиболее проблемных ситуациях. Кроме того, мониторинг необходим для более точного выявления потребности в рабочей силе на селе, в т. ч. квалифицированных кадрах, отдельных профессиях.

Наиболее эффективными мерами по регулированию сельского рынка труда являются в настоящее время государственная поддержка рабочих мест, содействие трудоустройству населения, предпринимательству и самозанятости (в т. ч. в личных подсобных хозяйствах), целевая поддержка сельского хозяйства и сельхозпроизводителей, организация общественных работ, временной и сезонной занятости, профессиональная ориентация и профессиональное обучение населения. К технологиям и инструментам регулирования сельского рынка труда, дающим наибольший эффект, относятся микрокредитование, лизинг, госзаказ, закуп продукции семейных крестьянских хозяйств.

К основным проблемам, тормозящим реализацию эффективных мер политики, относятся неудовлетворительное состояние аграрной экономики, отсутствие возможностей ее диверсификации, высокая изношенность материально-технической базы, диспаритет цен на сельхозпродукцию и материально-технические ресурсы, консервация значительного числа неэффективных рабочих мест при недостатке высококвалифицированных руководителей и специалистов.

3. В годы реформ существенно выросла значимость российских работодателей в регулировании оплаты труда, занятости, охране труда и социальной поддержке наемных работников. В то же время на предприя-

тиях наблюдалось кардинальное сокращение многих видов деятельности социального характера, а также значительное увеличение отраслевой и профессионально-квалификационной дифференциации социальной поддержки работников. Активность работодателей в кадровой и других составляющих социальной политики во многом определялась финансово-экономическим положением предприятия, качеством основных фондов и наличием оборотных средств.

Социальная политика работодателей в 1990-х гг. характеризовалась сравнительно низким уровнем использования инновационных регуляторов положения и активности работников предприятий при значительной доле неправовых практик (неоплачиваемые административные отпуска, задержки по выплате заработной платы, нерегистрируемый прием на работу и др.). Со второй половины 2000-х гг. наблюдается значительное повышение роли бизнеса в социальной поддержке работников предприятий при сохранении многих традиций содержания и направленности такой поддержки.

5.3. Оценка эффективности и перспективы совершенствования социальной политики как регулятора активности населения

Общая оценка результативности социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда. Отдельные объективные и субъективные оценки эффективности рассматриваемой политики представлены в разделе IV. В целом же в годы рыночных реформ можно говорить о *парадоксальности и неоднозначности результатов реализации социальной политики* (в т. ч. принципа социальной справедливости) *в российском обществе.* В *таблице 5.3* кратко представлены социальные прогнозы и результаты социальной политики в отношении регулирования активности россиян на рынке труда в 1990-х гг. Кроме представленных здесь результатов, необходимо отметить также такие негативные явления и процессы, как *распространение неправовых форм социально-экономической и социально-политической активности на рынке труда, ухудшение демографических характеристик* (рост преждевременной смертности, падение средней продолжительности предстоящей жизни, увеличение числа разводов и числа одиноких людей, рост заболеваемости), *рост социальной напряженности, конфликтности, протестного поведения.*

Таблица 5.3

**Социальные прогнозы и результаты социальной политики России
в 1990-х гг.**

Прогнозы, намерения (что предполагалось получить)	Результаты
Переход к рыночным отношениям приведет (после кратковременного периода «затягивания поясов») к улучшению материального положения и увеличению доходов большинства населения	1990-е гг. характеризовались длительным снижением реальных доходов и уровня жизни, массовым обнищанием и маргинализацией населения, пауперизацией значительной части занятых и безработных
Разгосударвление и приватизация, открытие экономических границ приведут к здоровой конкуренции и формированию многочисленного среднего класса, дадут возможность большинству населения стать эффективными собственниками	Не удалось сформировать многочисленный слой эффективных собственников. Произошло «вымывание» бывшего среднего класса, обогащение олигархической верхушки общества, значительная поляризация общества по доступу к социальным и экономическим благам
Введение рыночных отношений, в т. ч. рынка труда, будет способствовать формированию более справедливых в социально-экономическом и социально-политическом смысле отношений между работодателями и наемными работниками и более справедливой оценки результатов трудовой деятельности и, как следствие, повышению эффективности использования живого труда и трудовой мотивации	Новые социально-экономические и социально-политические отношения привели к значительному сокращению доли заработной платы среди всех доходов населения и затрат предприятий. Связь между трудовыми затратами и вознаграждением за труд была разрушена в еще большей степени, чем ранее Высокие доходы и занятость в теневой экономике свидетельствуют о несовершенстве социально-экономических и социально-политических отношений в обществе, в т. ч. це-нообразования, налогообложения, неразвитости рыночной инфраструктуры
Новая социальная политика (дифференцированное налогообложение, адресная система социальной защиты и др.) будет способствовать перераспределению средств в пользу бедных	Фактически этого не произошло. В конце 1990-х гг. собираемость налогов у богатых, по разным оценкам, составляла 5–15%, у бедных — 95%. Распределение полученных дотаций и льгот показывает трехкратные различия (в пользу обеспеченных) между крайними децильными группами россиян.
Переход к рыночным отношениям, отмена командно-распределительной системы и «блата» приведут к увеличению доступности социально-экономических благ для населения, в т. ч. так называемых хороших рабочих мест	Произошло резкое сокращение этой доступности в материальном отношении, для сельских жителей — и в территориальном отношении

В период реформ в России и ее регионах **в большинстве случаев качество реализации функций социальной политики было низким.** В частности, недостаточно эффективно выполнялись инновационная, стимулирующая, защитная, компенсационная, стабилизационная и интеграционная функции социальной политики. Так, возросла конфликтность во взаимодействиях работодателей и наемных работников, о чем, в частности, свидетельствовали рост значительное число забастовок и других форм протестных действий со стороны последних в конце 1990-х гг. Однако при этом нельзя однозначно сказать, что в дореформенный период интеграционная и многие другие функции реализовывались более эффективно, поскольку механизмы их реализации были связаны, как уже отмечалось, во-первых, с уравнительным принципом распределения доходов, различных социальных благ и услуг и, во-вторых, с сильным идеологическим наполнением, идеологической ориентацией на социальную однородность.

В целом государственная политика регулирования рынка труда в России отличалась вплоть до середины 2000-х гг. сравнительно низкой эффективностью на всех уровнях государственного и муниципального управления, незавершенностью институциональных преобразований и земельных реформ. Среди недостатков рассматриваемой политики экспертами — руководителями региональных и муниципальных органов управления — особо выделяются, *во-первых*, несовершенство федеральной и региональных нормативно-правовых баз; *во-вторых*, низкий уровень поддержки отечественного производителя, особенно в сельском хозяйстве; *в-третьих*, недостаточно эффективное использование федеральных, региональных и местных бюджетных средств, направляемых на мероприятия активных политик занятости. Государственная служба занятости слабо участвует в процессах регулирования рынка труда, она в основном решает проблему материальной помощи безработных и практически не имеет возможности поддерживать создание новых рабочих мест. Кроме того, отсутствует эффективная политика переподготовки кадров, учитывающая нужды экономики.

Одним из продуктов службы занятости, своеобразной *институциональной ловушкой* является формирование слоя «профессиональных безработных», чьи иждивенческие настроения поощряются существующими правилами игры. К недостаткам политики регулирования активности населения на рынке труда работодатели отнесли также ее нестабильность, высокий уровень налогообложения и низкую возможность получения кредита, административные преграды и взяточничество чиновников.

В *проблемных регионах*, как показали результаты ряда экспертных опросов и выборочных опросов населения, государственная социальная политика по регулированию рынка труда и оптимизации социально-экономической и социально-политической активности населения отличалась в годы рыночных реформ сравнительно низкой эффективностью. К недостаткам региональной социальной политики относится, во-первых, низкоэффективное использование федеральных трансфертов, направляемых на социальную поддержку неконкурентоспособных в экономическом отношении слоев населения, и, во-вторых, сравнительно слабый учет региональной специфики в государственной политике федерального уровня. Именно недоучет центром отраслевой (агропромышленной) специализации Алтайского края в социально-экономической политике привел, по мнению экспертов, к более существенному падению доходов и уровня жизни населения региона и значительной зависимости от федеральных трансфертов. В-третьих, в проблемных регионах низким остается уровень поддержки предпринимательства, в первую очередь малого бизнеса.

Эффективность государственной политики регулирования сельского рынка труда и социально-экономической активности сельского населения также оценена экспертами в начале 2000-х гг. сравнительно низко (2,5 балла из пяти возможных). Низкая эффективность связана, в частности, с тем, что не были достаточно результативными попытки поддержать личные подсобные и фермерские хозяйства. Кроме того, большинство сельских безработных не состояли на учете в государственной службе занятости ($\frac{3}{4}$ опрошенных безработных), в среднем только около 30% всех обратившихся в службу занятости (по оценкам экспертов) получал статус безработного. Основными помехами на этом пути являлись в первую очередь удаленность центров занятости от места жительства селян, проблема транспортной доступности первых, а также недостаточное финансирование мероприятий по поддержке безработных (мизерный размер пособия по безработице, задержки по его выплате), часто именно в связи с этим — нежелание получать статус безработного. В результате безработные, как правило, пытались найти работу самостоятельно, они не верили в возможности службы занятости.

Перспективы развития социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда связаны с разработкой ее концепции. К задачам социальной политики в рамках такой концепции, на наш взгляд, относятся:

- *Во-первых*, полноценный мониторинг, прогнозирование и учет процессов развития рынка труда (спроса и предложения труда, его от-

дельных видов, профессий и др.), социально-экономических и социально-политических интересов, особенностей формирования и реализации социально-экономической и социально-политической активности индивидов и социальных групп на рынке труда, их адаптации к современным условиям и взаимодействия, в т. ч. с акторами социальной политики. В условиях динамичного общества целесообразен *переход* от управления результатами (положением населения на рынке труда) к *многомерной системе управления как объектами (явлениями), так и социальными процессами развития рынка труда и активности его субъектов.*

- *Во-вторых*, эффективная регионализация, и прежде всего муниципализация социальной политики, основанная на принципах системности в целеполагании и целеосуществлении. Человек имеет социальное право получать необходимую поддержку в той среде, где живет, работает и где можно наиболее объективно оценить уровень его социального благополучия.
- *В-третьих*, совершенствование институционального, технологического и инструментального (в т. ч. финансового) обеспечения сферы занятости и социально-трудовых отношений.

Особое внимание необходимо уделить совершенствованию *права* в области регулирования активности населения на рынке труда, реального обеспечения прав человека на свободный выбор трудовой деятельности, минимальный доход на основе прожиточного минимума, зависимость дохода от качества и количества труда, образования и др. Актуальность этой задачи обусловлена и современным состоянием российского социально-трудового законодательства. Почти вплоть до середины 2000-х гг. российское законодательство на всех его уровнях характеризовалось сравнительно низким уровнем правового обеспечения процессов регулирования социально-экономических инициатив населения, существовали значительные препятствия для становления и развития гражданского общества. Наряду с новыми в этот период действовало большое количество старых норм (по безопасности труда, отпускам, страхованию от несчастных случаев на производстве, вопросам занятости, социального и пенсионного обеспечения), которые лишь частично исполнялись либо вовсе не исполнялись. Постепенно в 2000-х гг. формируется в результате активной реализации институциональных реформ правовая система регулирования социально-экономических инициатив населения, способствующая формированию эффективных стратегий активности на рынке труда. И в новом десятилетии государство продолжа-

ет формировать институциональные механизмы поощрения трудовых инициатив на всех уровнях.

Новая социальная политика должна быть направлена на формирование *системы информирования* населения о результатах и последствиях социально-экономической и социально-политической активности на рынке труда, возможностях повышения ее эффективности, *открытости для населения действий органов государственного управления*. Период трансформации характеризуется тем, что общество, каждый его член становятся все более информированными. Такие знания могут вызывать недовольство людей вследствие осознания несправедливости их положения, и в дальнейшем их стремление изменить ситуацию приводит к усилению давления на управленческие структуры, а в итоге — к изменению развития социальной сферы.

Результативность социальной политики по регулированию процессов активности населения на рынке труда во многом связана с широким, умелым использованием уже зарекомендовавших себя социальных технологий, а также разработкой и внедрением новейших социальных технологий, в т. ч. *не только поддерживающих, но и предупреждающих технологий регулирования социальной активности на рынке труда* (технологий-профилактик негативных последствий активности). Наряду с использованием уже ставших традиционными методов социальной политики (социальное программирование и прогнозирование, государственный контроль и др.) технологической основой формирования и реализации эффективной социальной политики должны стать социальное партнерство, цивилизованные формы лоббирования, современный интегрированный социальный контроль и другие *технологии координации* совместных действий различных акторов социальной политики и рынка труда, а также *технологии взаимопомощи* с использованием механизма социальной экономики.

Реализуемая в начале 2000-х гг. модель социальной политики как на уровне страны, так и на уровне отдельного региона, с одной стороны, не использовала в необходимой мере наработанные в отечественной практике прогрессивные социальные технологии регулирования социально-экономических и социально-политических процессов, а с другой стороны, по-прежнему в отдельных случаях базировалась на устаревших и примитивных технологиях административно-командной системы управления. При этом перенимаемые из зарубежной практики социальные технологии (в т. ч. зарубежные модели социального и медицинского страхования) использовались без оценки приемлемости их на «рос-

сийской почве», без учета региональных особенностей, что приводило к росту негативных социальных последствий.

Реализация данных положений концепции требует разработки двух взаимосвязанных моделей социальной политики России — *оперативной и стратегической*. В первую модель целесообразно заложить механизмы и развивать технологии, способствующие достижению целей развития социальной сферы с учетом особенностей современного трансформационного периода. Новая социальная политика призвана учитывать *социальные последствия как повышения, так и снижения активности людей на рынке труда* и включать в себя *социальные амортизаторы* для предотвращения негативных процессов и явлений, а также *стимуляторы* инновационной активности и построения перспектив ее выбора. В этом случае более оперативной станет реакция на кризисные явления в мировой сообществе, стране, регионах и локальных сообществах.

В рамках второй модели формулируются и реализуются долговременные цели и задачи по формированию развитого рынка труда и экономики в целом. Причем новая социальная политика будет иметь *сценарный характер регулирования активности населения на рынке труда*, а именно: для ее эффективной реализации потребуется разработать сценарии разворачивания процессов рассматриваемой активности в посттрансформационный период. В настоящее время многие элементы такой модели уже заложены в стратегических документах страны и регионов.

- *В-четвертых*, важным является также эффективное использование принципа дифференцированного подхода к различным группам. Для решения проблем бедности и чрезмерной социальной дифференциации в российском обществе адаптации бедных к происходящим социально-экономическим и социально-политическим изменениям перспективы развития социальной политики целесообразно связать с усилением государственного регулирования доходов, социально-трудовых отношений, занятости и предпринимательства. В конечном счете именно в рамках эффективной социальной политики возможны реализация принципа социальной справедливости в регулировании активности населения на рынке труда и формирование справедливой системы социально-экономических неравенств.

Особое внимание необходимо уделить разработке и реализации территориально дифференцированного подхода к формированию благополучного социально-экономического положения, а также уровня и качественных характеристик активности населения на рынке труда. В частности, для улучшения социально-экономического положения и активности насе-

ления на рынке труда в проблемных, неблагополучных регионах, по словам А. Г. Гранберга, необходимо одновременно двигаться с двух сторон: во-первых, путем повышения социально-экономической активности в таких регионах, что приведет к росту занятости и предпринимательских доходов и, во-вторых, путем увеличения социальных трансфертов из федерального бюджета [50, с. 298].

- *В-пятых*, необходимо определить идеологическое наполнение социальной политики. До сих пор нет единого мнения ни среди ученых, ни среди управленцев о наиболее приемлемой политико-идеологической модели развития общества. На разных уровнях власти в годы реформ сохранялось разное понимание сути *субсидиарной модели*, выбранной в качестве основной в Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г. [129, с. 157]. Экономисты чаще представляют аргументы выгоды *либеральной модели* в условиях рыночной экономики [197], социологи придерживаются в большей степени *социал-демократической модели российского общества*: «Социально-демократическая политика в перераспределении доходов граждан — это, пожалуй, единственно возможный путь российских трансформаций» [186, с. 22]. В любом случае, на наш взгляд, *новая концепция социальной политики должна опереться на национальные, солидаризирующие идеи социально справедливого общества*, основанного на историко-культурных *традициях сотрудничества и взаимопомощи* (поддержки сильными слабыми), должна придать социально-экономическим инициативам и активности людей, прежде всего трудовой деятельности, статус общенациональной ценности, влияющей на частное и всеобщее благополучие.

В целом же, по мнению ряда ученых (Т. И. Заславской, В. А. Ядова, Ю. Левады, М. А. Шабановой и др.), и мы к ним присоединяется, *основной задачей социальной политики в концептуальном плане должна стать в настоящее время не просто активизация хозяйствующих субъектов, а принятие новой стратегии реформирования, ориентированной на оптимизацию условий для массовой социально продвинутой, экономически активной и интеллектуальной части общества как социальной базы его модернизационного развития*. К приоритетам такой политики относятся обеспечение достойных условий существования всех групп населения, стабилизация и рост уровня и качества жизни населения; значительное снижение уровня бедности и необоснованной поляризации общества, рост социальной мобильности на основе создания эффективных социальных лифтов; поощрение развития инновационных видов и форм, сфер,

стратегий социально-экономической активности и занятости, рост конкурентоспособности рабочей силы на основе развития человеческого потенциала; полноценная защита прав и свобод всех категорий населения, в т. ч. эффективная адресная защита нетрудоспособных и безработных, с использованием эффективных технологий социально-политической активности; укрепление здоровья народа, воспроизводство его образовательного и культурного потенциала.

В соответствии с результатами ряда проведенных экспертных опросов в 2000-х гг. выявлены основные направления совершенствования социальной политики по регулированию активности населения на рынке труда. *Предложения* руководителей и специалистов региональных органов управления и предприятий по социальной политике федерального и регионального уровней касались следующих моментов.

1. *В сфере развития производства и предпринимательской деятельности*: правовая поддержка и защита предпринимательской деятельности, поддержка малого бизнеса; совершенствование налоговой политики; развитие доступной для населения системы кредитования; увеличение бюджетных расходов, объемов инвестиций, направляемых на развитие предпринимательства; ужесточение антимонопольного законодательства; повышение роли государственного заказа, в т. ч. на региональном и муниципальном уровнях; усиление государственного контроля цен на энергоносители и другие сырьевые ресурсы, железнодорожные тарифы, контроля добычи и продажи природных ресурсов; развитие социального партнерства.

2. *В сфере регулирования занятости и доходов*: повышение общего уровня занятости населения, усиление защиты социально-трудовых прав работника; повышение уровня реальной заработной платы и других доходов, повышение гарантий работников в сфере получения трудовых доходов; восстановление экономической сущности минимальной заработной платы как нижней границы цены рабочей силы, увеличение минимального размера оплаты труда не только до бюджета прожиточного минимума, но и до минимального потребительского бюджета; своевременная индексация доходов населения; совершенствование механизмов, препятствующих несвоевременным выплатам заработной платы и социальных трансфертов; усиление контроля формирования и распределения доходов (в частности, уплаты налогов).

Эффективная политика доходов является, по мнению экспертов, одной из основ создания цивилизованных рыночных отношений, поскольку именно она во многом определяет активность населения на рынке

труда. Для формирования эффективной политики необходимо *разработать систему мер по уменьшению дифференциации доходов населения как по регионам, так и в рамках отдельных предприятий*. Недооценка внимания к дифференциации доходов создает условия для усиления социальной напряженности в обществе, развития экономической и политической борьбы наемных работников и работодателей.

3. *В сфере повышения образования и квалификации*: стимулирование работников и работодателей в повышении профессионализма, качества рабочей силы, подготовка высококвалифицированных менеджеров.

С начала 2000-х гг. все в большей степени регулирование социально-экономических и социально-политических процессов на региональном рынке труда стало зависеть от деятельности региональных экономических агентов и проводимой региональными и местными властями социальной политики. В связи с этим особое значение в совершенствовании социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда приобретает региональная и муниципальная политика. *На региональном и муниципальном уровнях к задачам на ближайшую и среднесрочную перспективу относится следующее:*

- 1) *в сфере развития производства и предпринимательской деятельности* оказывать реальную помощь в открытии собственного дела, в частности, путем предоставления налоговых льгот и льготных кредитов, создавать инфраструктуру поддержки и развития предпринимательства (центров их развития и поддержки, бизнес-инкубаторов); развивать сеть консультационных услуг по маркетингу, по оказанию помощи в реализации продукции;
- 2) *в сфере обеспечения занятости и регулирования доходов* способствовать сохранению имеющихся и созданию новых рабочих мест, в т. ч. путем предоставления дополнительных льгот (субсидирования, льготного кредитования); формировать «социальные рабочие места» для неконкурентоспособных групп, развивать систему квотирования; поддерживать развитие малого бизнеса и предпринимательства в целом, содействовать развитию самозанятости населения; своевременно индексировать заработную плату в связи с ростом цен; повысить уровень оплаты труда путем установления в коллективных договорах и соглашениях конкретных долей оплаты труда в произведенном продукте; усилить государственный контроль соблюдения работодателями условий безопасности и гигиены труда, охраны труда работающих женщин, беременных, подростков на предприятиях всех форм собственности;

- 3) *в сфере кадровой политики и повышения квалификации* обеспечить соответствие качества профессиональной подготовки требованиям, предъявляемым работодателями, путем прогнозирования потребности экономики региона в специалистах и рабочих, формирования регионального механизма потребления образовательных услуг, в т. ч. посредством государственного регионального заказа на подготовку специалистов и рабочих кадров в профессиональных образовательных учреждениях всех уровней для отраслей экономики региона; организации мониторинга востребованности выпускников и банка их данных, регионального информационного центра содействия трудоустройству выпускников вузов; формирования кадрового резерва на замещение должностей руководителей крупных организаций базовых отраслей экономики, разработки системы повышения квалификации специалистов, входящих в резерв; создания региональных центров квалифицированной оценки специалистов и руководителей организаций, консультирования и других форм содействия профессиональной карьере [7, 117–118, 120, 180].

Наиболее важную роль в регулировании активности населения на рынке труда проблемного региона могут сыграть обновление основных производственных фондов, предоставление льготных кредитов, повышение роли госзаказа, усиление контрольных функций в регулировании рынка труда, что в свою очередь должно привести к росту инвестиционной привлекательности региона.

Для повышения социально-экономической активности населения *на уровне предприятия* эксперты отметили необходимость формирования эффективной системы материального вознаграждения, повышения заработной платы (так считают свыше половины экспертов), а также создания благоприятных условий труда и социально-психологического климата в коллективе (1/4 экспертов). Для формирования эффективной системы оплаты труда, усиления социальной защищенности работников необходимо определить и реализовывать общие принципы оплаты труда и других составляющих социальной политики на предприятиях. К таким принципам могут быть отнесены: опережение темпов роста производительности труда в сравнении с темпами роста заработной платы, обеспечение рациональных соотношений в оплате труда отдельных профессий и категорий работников, оптимальной пропорции между заработной платой и совокупными затратами на производство продукции; своевременная выплата заработной платы, ее индексация в соответствии с инфля-

ционным ростом, развитие различных форм социального страхования и создание эффективного социального партнерства путем заключения коллективных договоров.

Необходимо отметить, что многие из этих направлений уже реализуются в настоящее время в той или иной степени, но значительная часть осталась пока декларацией в принятых государственных законах, проектах и программах или даже лишь зафиксирована в предложениях ученых и практиков.

Направления совершенствования активизационной социальной политики на сельском рынке труда. Экспертные оценки перспектив развития сельского рынка труда в начале 2000-х гг. были в основном негативными, либо в лучшем случае эксперты полагали, что ситуация значительно не изменится (1/3 ответов). Ухудшение ситуации связывают прежде всего с сохранением диспаритета цен на сельхозпродукцию и материально-технические ресурсы (энергоносители, технику). По этой причине, как считали эксперты, будут продолжаться банкротство и ликвидация предприятий.

Тревогу у респондентов также вызывало критическое состояние технической базы сельхозпредприятий в начале 2000-х гг. Основные фонды были практически полностью изношены, *«а новых поступлений не предвидится»*, поскольку *«сельхозпроизводитель не в состоянии приобрести новую технику, высокопродуктивный скот, семена сельскохозяйственных культур»*. Поскольку финансовое состояние хозяйств ухудшилось, *«это приведет к новому сокращению рабочих мест, высвобождению работников»*. Эксперты выражали надежду на позитивные изменения только в том случае, если центром будут предприняты кардинальные меры по улучшению ситуации в сельском хозяйстве, в силу того, что возможности субъектов Федерации, а тем более муниципальных образований, были весьма ограничены. Положение усугублялось и тем, что среди как рядовых селян, так и руководителей сельских поселковых и районных администраций живы были патерналистские настроения. Вот как описывал сложившееся положение руководитель одного из сельских советов Алтайского края: *«В разрешении проблем села государство пока не заинтересовано, а мы до сих пор не научились принимать трудности на себя. У нас всегда кто-то виноват (федеральная власть, вышестоящие чиновники), и этого не исправить. В итоге основные проблемы (безработицы, оплаты труда, поддержки предпринимательства) не решаются. И я не знаю, наступит ли то время, когда рядовой человек будет иметь хоть какую-то ценность, хотя бы как рабочей силы»*.

Отметим лишь, что многим негативным оценкам не суждено было сбыться, с середины 2000-х гг. ситуация в отношении обновления сель-

хозтехники начала кардинально меняться, введена была эффективная программа модернизации парка сельхозмашин.

Предложения экспертов по совершенствованию политики регулирования сельского рынка труда и социально-экономической активности селян можно свести к следующим основным направлениям: содействие трудоустройству, сохранение и создание рабочих мест, поддержка сельхозпроизводителей, экономическое стимулирование занятости и социальная защита сельского населения, профессиональная подготовка кадров. Рассмотрим эти направления более подробно.

1. *В области содействия трудоустройству, создания и сохранения рабочих мест* необходимо совершенствовать механизм финансирования активных программ занятости; увеличить объем бюджетных средств на реализацию активной политики занятости населения, выделив статьи расходов по отдельным направлениям; ввести социальную экспертизу региональных и муниципальных проектов целевых программ по созданию и сохранению рабочих мест; разработать и реализовать механизм постепенной передачи федеральных бюджетных средств на региональный и затем муниципальный уровни; совершенствовать государственную политику инвестирования средств на развитие сельского хозяйства и создание новых рабочих мест; проводить особую политику трудоустройства жителей сел, оставшихся без работодателей.

Для более эффективного решения проблем сохранения и создания рабочих мест на селе эксперты считают необходимым *«конкретизировать права и обязанности работодателей по созданию и сохранению рабочих мест»*, повысить заинтересованность работодателей в сотрудничестве со службами занятости для улучшения информированности населения об имеющихся вакансиях. Кроме того, предложено расширить некоторые имеющиеся и организовать новые муниципальные предприятия, стимулировать создание новых рабочих мест в промышленности, в т. ч. *«новых перерабатывающих предприятий и цехов (пекарен, кондитерских, колбасных цехов и др.)»*.

При условии роста инвестиций в сельское хозяйство *перспективными точками экономического роста и акторами рынка труда* станут новые либо реорганизованные, эффективно работающие уже сегодня сельскохозяйственные предприятия и кооперативы, фермерские хозяйства и перспективные товарные личные подсобные хозяйства.

2. *В области поддержки сельхозпроизводителей* (как крупнотоварных, так и малых предприятий, ЛПХ) предлагалось совершенствовать государственную политику поддержки отечественного производителя

сельхозпродукции, регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию и материально-технические ресурсы аграрного назначения; принять меры для снижения диспаритета цен, развивать систему госзаказа на сельхозпродукцию; способствовать развитию сельхозпереработки и сельхозкооперации, оказывать помощь в расширении каналов сбыта сельхозпродукции; совершенствовать налоговую и кредитную политики, постепенно снижать налоговую нагрузку на сельхозпроизводителя, развивать лизинг и другие виды кредитования; совершенствовать нормативно-правовую базу поддержки малого бизнеса и ЛПХ, увеличить их финансовую поддержку; стимулировать деятельность общественных организаций фермеров (союзов, ассоциаций и т. п.).

Большинство экспертов связывали развитие сельского рынка труда в первую очередь с особой социально-экономической политикой в отношении села (*«Необходимо ввести законы, улучшающие жизнь сельского населения»*), сельского хозяйства (*«Восстановится сельская экономика — можно будет решать более эффективно проблемы сельской занятости»*), сельскохозяйственных товаропроизводителей всех форм собственности (*«Нужно взять курс на возрождение села через активную поддержку отечественного товаропроизводителя сельхозпродукции»*).

Формирование политики полноценной защиты сельхозпроизводителя, как считают эксперты, нужно начинать прежде всего на федеральном уровне, поскольку *«Изменить ситуацию в силах лишь федеральная власть, пересмотрев свою политику в отношении сельского хозяйства и села»*. Федеральная политика должна быть сориентирована на защиту отечественного сельхозпроизводителя от иностранных конкурентов и включать финансовую поддержку регионов, имеющих сельскохозяйственную специализацию. Возможности регионального и муниципального уровней управления в поддержке сельского хозяйства и сельхозпроизводителей, по мнению экспертов, сильно ограничены: *«Мало что можно сделать региональным и местным властям, если федеральная политика характеризуется невниманием к селу»*.

Ценовая политика — одна из наиболее важных составляющих поддержки сельского хозяйства и сельхозпроизводителей. Эксперты считают необходимым принятие неотложных мер на федеральном и региональном уровнях по устранению или по крайней мере снижению диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. Основными средствами решения данной проблемы являются госзаказ, государственный закуп сельскохозяйственной продукции.

Эксперты также подчеркивали необходимость увеличения финансо-

вых средств на развитие потребительской, кредитной, заготовительной, сбытовой и других форм кооперации на основе интеграции производства, хранения, переработки и реализации сельхозпродукции, проектирования хозяйственных связей между производителями, организации взаимовыгодных отношений между крупными сельхозпредприятиями, фермерскими и личными подсобными хозяйствами.

На федеральном и региональном уровнях важно было усилить контроль исполнения уже существующих нормативно-правовых актов в области поддержки малого бизнеса и ЛПХ и осуществлять дальнейшее их совершенствование. Это может проявиться в увеличении финансовой и других видов поддержки фермерских хозяйств, сельских малых снабженческих и перерабатывающих предприятий, а также поддержки семейного бизнеса на селе прежде всего путем выделения земли, скота-молодняка, выдачи техники в аренду, помощи в организации сбыта готовой продукции.

Эксперты считали важным повысить роль органов региональной и муниципальной власти в развитии сельского малого бизнеса и ЛПХ, шире привлекать средства местных бюджетов и работодателей. Действенной мерой поддержки малого бизнеса может стать, в частности, *создание специального муниципального фонда* для оказания помощи сельским жителям в формировании стартового капитала для открытия малого предприятия.

3. *В области экономического стимулирования занятости и социальной защиты сельского населения* необходимо разработать меры по повышению информированности населения об их социально-трудовых правах; развивать систему социального партнерства на селе, способствовать формированию стратегии защиты собственных интересов сельскими наемными работниками; создать условия для улучшения системы оплаты труда, ее своевременной выплаты и увеличения в зависимости от роста производительности труда; развивать систему адресной поддержки социально незащищенных групп населения на сельском рынке труда. Большое внимание требуется уделить поддержке занятости низкодоходной части сельской молодежи, остающейся жить в селе.

Особое внимание необходимо уделить проблемам неадекватно низко вознаграждения за сельский труд, наличия большого числа «плохих» (формирующих социальные эксклюзии) рабочих мест, обусловленного во многом значительным излишком рабочей силы на селе.

4. *В области профессиональной подготовки кадров для сельского рынка труда* предлагалось уделить особое внимание подготовке молодых специалистов и руководителей сельскохозяйственных предприятий, используя различные механизмы их закрепления на селе (в т. ч. контрактную

систему обучения, выделение жилья, установление достойной заработной платы). Эксперты отметили необходимость в полной мере реализовать принятые в ряде регионов программы поддержки руководителей и специалистов, направляемых на неэффективно работающие сельскохозяйственные предприятия.

Перспективы утверждения концепции и широкого распространения практики социальной ответственности в среде агропромышленного бизнеса связаны с созданием совокупности дополнительных условий, стимулирующих этот процесс. К таким условиям, в частности, относятся следующие: 1) совершенствование механизма организации и проведения конкурса социально ответственных предприятий, в частности, путем повышения информированности руководителей и увеличения числа критериев социальной ответственности бизнеса, учитывающих удовлетворенность работников и местных жителей; 2) расширение практики использования государством экономических инструментов стимулирования социально ответственного поведения предприятий путем предоставления налоговых льгот и льготных кредитов, софинансирования социально значимых проектов, морального поощрения руководителей социально ответственных предприятий.

В целом все предложенные мероприятия направлены на повышение активности населения на рынке труда, формирование условий для снижения социальной напряженности, перераспределения ограниченных средств социальной защиты в пользу объективно проблемных категорий населения, уменьшение концентрации бедности среди сельского населения, сокращение чрезмерной нагрузки государства по поддержке дотационных регионов и аграрного сектора.

* * *

Анализ результатов исследования проблем и направлений совершенствования социальной политики как регулятора активности населения на рынке труда позволил сделать следующие выводы.

1. Социальная политика в России в годы рыночных реформ характеризуется отсутствием целостного представления о процессах активности населения на рынке труда, несформированностью институциональных условий, способствующих их учету и развитию инновационной активности, неэффективным использованием социально-политических технологий и инструментов, в т. ч. взаимодействия акторов социальной политики и рынка труда. Современная социальная политика должна ориентироваться в первую очередь на создание более благоприят-

ных условий для формирования инновационных механизмов активной адаптации рабочей силы в реальной экономике, развития малого предпринимательства, социального партнерства, системы социального страхования, адресной социальной помощи. Реализация этих направлений будет способствовать становлению эффективных стратегий активности населения на рынке труда.

2. В социальной политике по регулированию активности населения на рынке труда необходим переход от преимущественно пассивных мер по содействию занятости к активным, развитию социального партнерства и инновационных механизмов активной адаптации рабочей силы в реальной экономике, формированию у наемных работников и их представителей стратегии защиты собственных интересов при определении цены рабочей силы, контроле своевременности выплат заработной платы и предоставления социальных гарантий. Переход к активной политике регулирования рынка труда означает регулирование не только предложения труда (путем экономического стимулирования занятых, профессиональной подготовки и переподготовки кадров, востребованных на рынке труда, материальной поддержки безработных, выделения грантов и субсидий для окончивших учебные заведения с целью организации собственного бизнеса и др.), но и спроса на него (посредством субсидированной занятости и других форм целевой поддержки рабочих мест, организации общественных работ и временной занятости, формирования эффективных систем налогообложения и кредитования, ценовой политики для становления эффективного предпринимателя и работодателя, в т. ч. малого бизнеса, создания так называемых социальных рабочих мест).

3. Важнейшим направлением совершенствования социальной политики регулирования рынка труда должно стать создание условий для развития локальных сообществ на основе стратегии коллективной взаимопомощи и выживания. Создание таких условий, повышение роли локального сообщества сопряжено, на наш взгляд, с использованием современных социальных технологий организации социально-экономической и социально-политической активности людей, самоорганизации на основе доверия и удлинения кооперативных цепочек экономических действий. Особенно необходима такая политика в селах, оставшихся к настоящему времени без эффективных работодателей.

5. Концептуальные положения социальной политики как регулятора социальной активности населения на рынке труда включают в себя: 1) мониторинг, прогнозирование и учет процессов развития рынка тру-

да, интересов его акторов, тенденций формирования и реализации социально-экономических и социально-политических сил общества, активности индивидов и социальных групп на рынке труда, их взаимодействия и адаптации к современным условиям; 2) совершенствование институционального, технологического и инструментального обеспечения политики регулирования социальной активности на рынке труда, совершенствования ее законодательных основ, эффективного применения социально-политических технологий; создание системы информирования населения о результатах и последствиях активности, возможностях повышения ее эффективности; 3) использование принципа дифференцированного подхода к регулированию положения и активности социальных групп, различающихся статусом занятости, характеристиками доходов, условиями жизнедеятельности; 4) формирование политико-идеологической модели социальной политики, основанной на принципах социальной справедливости; придание трудовой деятельности статуса общенациональной ценности.