

Программно-целевое стимулирование спроса на рабочую силу региональными органами власти (на примере Чукотского автономного округа)

© 2012 Н.И. Кулик
научный сотрудник

Северо-Восточный комплексный научно-исследовательский институт
Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Магадан
E-mail: kulikomolon@mail.ru

Последовательно рассматриваются мероприятия региональных органов власти, направленные на стимулирование спроса на рабочую силу в Чукотском автономном округе в рамках региональных целевых программ.

Ключевые слова: региональный рынок труда, спрос на рабочую силу, программно-целевой метод управления, Чукотский автономный округ, развитие малого предпринимательства.

Управление занятостью населения осуществляется как в форме рыночного саморегулирования, так и в форме целенаправленной деятельности органов государственной власти различного уровня. Особенности природных, геополитических, национально-культурных, социально-экономических условий регионов России оказывают серьезное воздействие на различие в развитии рынков труда и требуют дифференцированных подходов к разработке государственной политики стимулирования занятости населения.

Чукотский автономный округ (АО) является особенным регионом: в период перехода страны на рыночные отношения округ потерял большую часть трудовых ресурсов и стал лидером по оттоку трудоспособного населения: за период между переписью населения 1989 г. и переписью 2002 г. численность постоянных жителей Чукотского АО сократилась в 3,2 раза. Даже с учетом снижения спроса на рабочую силу в связи с закрытием многих предприятий в переходный период такие потери серьезно сказались на развитии экономики региона и продолжают влиять на современное состояние рынка труда Чукотского АО. В настоящее время на фоне активного развития производства ощущается дефицит квалифицированных кадров; наблюдается диспропорция между существующей возрастной структурой населения и потребностями предприятий в трудоспособных ресурсах, преобладание среди незанятого экономически активного населения представителей из числа коренных малочисленных народов¹. Подобное положение потребовало от региональных органов власти пересмотра ранее проводимой политики в отношении стимулирования занятости и внедрения эффективного комплекса мер по формированию рынка труда с учетом локаль-

ных особенностей экономических отношений, сложившихся в округе.

Одним из способов современного государственного управления, позволяющего учесть специфику отдельной территории и обеспечивающего правильный выбор узловых объектов стимулирования на основе имеющихся финансовых возможностей региона, является целевое программирование. Программно-целевой метод строится на логической схеме “цели-пути-способы-средства” и предполагает наличие программ, представляющих совокупность последовательных мероприятий, направленных на достижение цели, с определением их стоимости, сроков реализации и исполнителей².

В Чукотском АО с 2002 г. в среднем ежегодно реализуется около 25 различных региональных целевых и адресных программ, направленных на развитие отдельных сфер и решение наиболее актуальных проблем. Ряд целевых и адресных программ включает в себя меры, направленные на стимулирование занятости населения округа, и отражает региональную политику в области регулирования рынка труда государственными методами. Стимулирование занятости осуществляется путем воздействия на спрос и предложение рабочей силы³.

В настоящей статье на основе изучения региональных целевых программ, действовавших либо действующих на территории Чукотского АО, проведем анализ содержания принимаемых мер и попробуем оценить их воздействие на рынок труда.

Одной из мер стимулирования спроса на рабочую силу органами региональной власти является *создание рабочих мест на основе развития малого предпринимательства*. В Чукотском

АО региональная целевая программа поддержки малого и среднего предпринимательства стабильно финансируется с 2003 г. С этого времени ее содержание и перечень мероприятий претерпели значительные изменения, обусловленные поиском наиболее эффективных подходов к стимулированию развития малого бизнеса в округе. В рамках региональных целевых программ (РЦП) по поддержке малого предпринимательства⁴ с 2003 по 2008 г. были приняты решения о финансовой поддержке двадцати двух проектов малого и среднего предпринимательства на сумму 7,8 млн. руб. за счет средств окружного бюджета, проведен 21 информационно-обучающий семинар по основам бизнеса.

Положительные тенденции развития региона в течение указанного периода и реализация программных мер поддержки малого и среднего предпринимательства позволили качественно улучшить условия предпринимательской деятельности в целом по Чукотскому АО и, соответственно, несколько увеличить спрос на рабочую силу. По данным выборочного статистического наблюдения за 2008 г., в Чукотском автономном округе осуществляли предпринимательскую деятельность 242 малых предприятия (в том числе микропредприятия), на которых было занято 2759 чел. Из общего числа замещенных рабочих мест в штате предприятия состояли 2236 чел. (84,3 %), на условиях совместительства привлекалось 182 чел., или 6,6 %, по договорам гражданско-правового характера - 251 чел., или 9,1 %⁵. Наряду с юридическими лицами в сектор малого предпринимательства Чукотского АО в 2008 г. входили 1171 индивидуальных предпринимателей, основная доля которых была занята в сфере торговли и услуг⁶.

Последствия мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. отразились на необходимости активизации политики поддержки предпринимательства с целью сохранения и увеличения количества рабочих мест в условиях недостатка средств окружного бюджета. Кроме того, в 2009 г. наметилась тенденция замедления роста основных показателей деятельности малых предприятий и снижения среднесписочной численности работников на них - 86,5 % от численности 2008 г., что также потребовало принятия соответствующих мер. Начиная с 2009 г. РЦП поддержки малого и среднего предпринимательства была дополнена новыми мероприятиями поддержки, по итогам выполнения которых в 11 раз было увеличено число получателей поддержки⁷.

С 2009 г. РЦП по поддержке малого и среднего предпринимательства в Чукотском АО стали разрабатываться с учетом участия округа в

ежегодном конкурсе, проводимом Министерством экономического развития Российской Федерации, на предоставление субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства на условиях софинансирования из окружного бюджета⁸. Подобная практика сохранилась и в посткризисный период. В частности, в рамках долгосрочной региональной целевой программы "Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Чукотском автономном округе на 2010 - 2012 годы"⁹ в 2012 г. в соответствии с федеральной субсидией, предоставляемой бюджету Чукотского АО на условиях софинансирования, реализуются следующие мероприятия, направленные на поддержку малого предпринимательства: предоставление грантов начинающим субъектам малого предпринимательства; содействие развитию лизинга оборудования, автотранспортных средств, аппаратов, устройств, установок, машин, средств и технологий субъектам малого и среднего предпринимательства; реализация массовых программ обучения и повышения квалификации.

В качестве примера стимулирования занятости в рамках РЦП по поддержке малого предпринимательства можно привести опыт создания учреждения на базе имущества, находящегося в государственной собственности, выполняющего в соответствии со своими видами деятельности функции бизнес-инкубатора. Автономное учреждение Чукотского АО «Центр развития народных промыслов "Уэленская косторезная мастерская"» было организовано в отдаленном национальном селе Уэлен Чукотского района Чукотского АО как база для деятельности индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством изделий народных художественных промыслов из кости морского зверя и рога оленя, т.е. видов деятельности, являющихся традиционными и исконными видами деятельности коренных малочисленных народов Севера. В учреждении получили работу 15 индивидуальных предпринимателей¹⁰.

В целом, за время реализации РЦП по поддержке малого бизнеса, в результате стимулирования роста уровня жизни населения органами региональной власти, по внедрению мер налогового стимулирования и финансовой поддержки малого предпринимательства отраслевая структура малого предпринимательства характеризовалась расширением видов деятельности, увеличением количества субъектов малого предпринимательства в строительстве, в сфере транспортных услуг, бытовых и иных услуг населению. По данным налоговых органов, сохраняется тен-

денция роста числа физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей¹¹.

Еще одной формой стимулирования государством спроса на рабочую силу является *организация оплачиваемых общественных работ*, т.е. предоставление гражданам, в том числе безработным и несовершеннолетним, временной работы. Масштабы общественных работ и их конкретные виды определяются ситуацией на местном рынке труда и составом лиц, нуждающихся в таких работах. Рабочие места создаются государством не только ради того, чтобы занять трудоспособное население, но и для удовлетворения потребностей общества в необходимых объектах, работах и услугах¹². Общественные работы являются привлекательными и для части работодателей, так как позволяют более оперативно стабилизировать производственный цикл за счет привлечения в рамках общественных работ недостающих трудовых и финансовых ресурсов и экономии на издержках вследствие более низкой оплаты труда на общественные работы¹³.

В Чукотском АО системная деятельность в рамках региональных целевых программ (РЦП) по организации общественных и временных работ была налажена в период реализации общероссийской программы антикризисных мероприятий и первоначально софинансировалась из средств федерального бюджета. Мероприятия, целью которых было создание условий для трудоустройства граждан на общественные работы, а также несовершеннолетних граждан на временные работы, предусматривались как в рамках региональных целевых/адресных программ по снижению напряженности на рынке труда в Чукотском АО (2010)¹⁴ и содействию занятости населения Чукотского АО (2012)¹⁵, так и в рамках специально разработанных РЦП "Общественные и временные работы в Чукотском автономном округе" (2009, 2011)¹⁶.

Непосредственная реализация направления по организации общественных и временных работ предполагает обеспечение центрами занятости на местах трудоустройства безработных и ищущих работу граждан на общественные работы, несовершеннолетних граждан на временные работы на основании заключенных с работодателями договоров. Предприятиям, участвующим в организации временного трудоустройства и общественных работ из средств окружного бюджета, возмещают расходы по заработной плате и начислениям на фонд оплаты труда.

По результатам реализации указанного направления в Чукотском АО в 2009 г. в общественных работах приняли участие 744 чел., в

2010 г. - 745 чел., в 2011 г. - 334 безработных и ищущих работу граждан. В 2009 г. было трудоустроено 1101 несовершеннолетний гражданин - учащиеся, изъявившие желание работать в свободное от учебы время, в 2011 г. временно получили работу 965 несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время. В 2011 г. на цели организации временных рабочих мест было потрачено из средств окружного бюджета более 9 млн. руб., а 2012 г. запланировано более 4,5 млн. руб.

Согласно выводам экономистов, практика проведения общественных работ показывает, что оптимальный период участия граждан в общественных работах составляет 2 месяца и наиболее рационально использовать институт общественных работ циклически¹⁷. Вместе с тем для безработных и ищущих работу граждан участие в общественных и временных работах является в ряде случаев потенциальной возможностью для трудоустройства, а для работодателя - способом подбора кадров и создания новых рабочих мест.

К мерам государственного стимулирования спроса на рабочую силу можно также отнести *создание рабочих мест для неконкурентоспособных групп населения*, в том числе лиц с ограниченными возможностями. В Чукотском АО данная мера получила свое место в качестве целевого программного мероприятия с 2010 г. Реализация этой меры включает в себя компенсацию затрат работодателям на приобретение специального оборудования для оснащения рабочего места (в том числе надомного) для граждан с ограниченными возможностями, для родителей, воспитывающих детей-инвалидов, многодетных родителей.

Ежегодно в службу занятости населения в целях поиска подходящей работы обращаются в среднем 48 граждан из числа инвалидов, состоят на учете в качестве безработных до 66 многодетных родителей. По состоянию на 1 января 2012 г. на учете в службе занятости населения в качестве безработных было зарегистрировано 13 чел., относящихся к категории инвалидов, и 58 многодетных родителей. Уровень регистрируемой безработицы среди граждан, относящихся к категории инвалидов, составляет 1,2 % и 6,1 % среди многодетных родителей и родителей, воспитывающих детей-инвалидов. В 2010 г. в Чукотском АО в рамках реализации РЦП было оснащено 7 рабочих мест для работы и трудоустройства указанных категорий граждан, в 2011 г. - 15. В 2012 г. указанное направление было выделено в специальную подпрограмму "Создание рабочих мест для незанятых инвалидов, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, многодетных

родителей” региональной целевой программы “Содействие занятости населения в Чукотском автономном округе на 2012 год”.

Категория коренных малочисленных народов Чукотки отнесена органами власти Чукотского АО к малоконкурентоспособным группам населения на рынке труда. В связи с этим региональными властями принимаются меры по стимулированию их занятости, в частности, в рамках создания малых предприятий, ориентированных на традиционные виды занятости: оленеводство, звероводство, рыболовство, морзверобойный промысел и т.д. Первоначально содействие занятости коренных малочисленных народов Чукотки (КМНЧ) планировалось осуществлять в рамках РЦП по содействию занятости 2002-2003¹⁸ и 2004-2006¹⁹ гг. Однако уже с 2003 г. комплекс мероприятий по созданию рабочих мест для КМНЧ и стимулированию их занятости осуществлялся в рамках РЦП по поддержке сельскохозяйственного производства Чукотского АО (оленеводства и морзверобойного промысла)²⁰. В частности, оказывается помощь сельхозпредприятиям, в том числе в целях сохранения и создания ими новых рабочих мест, и поддержка в создании и функционировании территориально-соседских общин, как одной из форм частных предприятий.

Главной мерой стимулирования спроса на рабочую силу органами региональной власти является *повышение общего уровня социально-экономического развития территории, содействие в сохранении и модернизации рабочих мест*, создание новых и ликвидация излишних и неэффективных. На это нацелен блок региональных программ в области развития инфраструктуры²¹, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, строительства и федеральных целевых и инвестиционных программ, в которых принимает участие округ.

Анализ программно-целевого стимулирования спроса на рабочую силу Чукотского АО региональными органами власти позволяет сделать ряд выводов. Несмотря на общую социальную направленность принимаемых мер, цели и результаты программно-целевых мероприятий способствуют стимулированию спроса на рабочую силу и активизируют процессы, которые не могут саморегулироваться рыночными отношениями. Развитие малого и среднего предпринимательства в округе рассматривается региональными властями в качестве перспективного направления социально-экономического развития, позволяющего эффективно решать проблемы занятости населения. Вместе с тем на рынок труда влияют общие сдерживающие факторы для разностороннего развития малого и среднего бизнеса в разрезе отраслей

экономики Чукотского автономного округа, такие как сложные климатические условия и территориальное положение Чукотки; отсутствие в достаточной мере сырья, материалов, комплектующих и необходимость их завоза из центральных регионов России или других стран морским путем или авиатранспортом; высокая себестоимость производимых работ, услуг, продукции; дефицит у предпринимателей собственных средств, необходимых для воспроизводства, и т.д.

Активизация стимулирования спроса на рабочую силу в рамках региональных целевых/адресных программ с 2009 г. и постепенное увеличение доли в финансировании этих мероприятий средств окружного бюджета наметили положительную тенденцию для дальнейших перспектив развития рынка труда в целом и его стабилизации в Чукотском АО.

¹ Кулик Н.И. Проблемы формирования регионального рынка труда в Чукотском автономном округе // *Вопр. экономики и права*. 2012. □ 5 (47). С. 47-50;

² Тушов А.А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики // *Экон. науки*. 2012. □ 3 (88). С. 152

³ Томилов В.В., Семеркова Л.Н. *Маркетинг рабочей силы: учеб. пособие*. СПб., 1997.

⁴ О государственном регулировании и поддержке предпринимательской деятельности в регионах РФ см.: Рвачев А.Л. *Анализ государственного регулирования и поддержки предпринимательской деятельности в регионах Российской Федерации* // *Экон. науки*. 2011. □ 5 (78). С. 73-77.

⁵ Всего в Чукотском АО на 1 января 2009 г. среднесписочная численность работников (по полному кругу) предприятий и организаций составляла 29 510 чел.

⁶ По данным Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Чукотскому автономному округу.

⁷ По данным Департамента финансов, экономики и имущественных отношений Чукотского автономного округа.

⁸ О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 февр. 2009 г. □ 178. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

⁹ Об утверждении долгосрочной региональной целевой программы “Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Чукотском автономном округе на 2010 - 2012 годы: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 29 сент. 2009 г. □ 270. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

¹⁰ Село Уэлен Чукотского района Чукотского АО, численность населения на 1 янв. 2012 г. - 712 чел.

¹¹ Например, по состоянию на 1 янв. 2011 г. в Чукотском АО было зарегистрировано 1 312 физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, что на 51 индивидуального предпринимателя больше, чем на соответствующую дату 2010 г.

¹² Томилов В.В., Семеркова Л.Н. Указ. соч.

¹³ Оганян К.М., Стрельцов Н.М. Занятость населения и ее регулирование. СПб., 2008. С. 254.

¹⁴ Об утверждении региональной адресной программы “Снижение напряженности на рынке труда Чукотского автономного округа на 2010 год: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 8 дек. 2009 г. □ 356. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

¹⁵ Об утверждении региональной целевой программы “Содействие занятости населения в Чукотском автономном округе на 2012 год: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 27 окт. 2011 г. □ 445. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

¹⁶ См.: Об утверждении региональной целевой программы “Общественные и временные работы в Чукотском автономном округе на 2009 год: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 3 апр. 2009 г. □ 77. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”; Об утверждении региональной адресной программы “Общественные и временные работы в Чукотском автономном округе на 2011 год: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 8 окт. 2010 г. □ 323. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

¹⁷ Оганян К.М., Стрельцов Н.М. Занятость населения и ее регулирование. СПб., 2008.

¹⁸ О программе содействия занятости населения Чукотского автономного округа на 2001-2003 гг.: постановление губернатора Чукотского автономного округа от 19 февр. 2001 г. □ 07. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”. Программа не финансировалась из средств окружного бюджета.

¹⁹ См.: Об утверждении региональной целевой программы “Содействие занятости населения Чукотского автономного округа на 2004-2006 годы: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 24 нояб. 2003 г. □ 291. Доступ из справ.-

правовой системы “Гарант”. Нормативный правовой акт признан утратившим силу Постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 21 июля 2005 г. □ 145. Программа финансировалась только в 2004 г. из средств окружного бюджета в объеме 1,58 млн. руб.

²⁰ См.: Об утверждении региональной целевой программы “Государственная поддержка сельскохозяйственного производства Чукотского автономного округа на 2007 год”: закон Чукотского автономного округа от 30 нояб. 2006 г. □ 98-ОЗ; Об утверждении региональной целевой программы “Государственная поддержка сельскохозяйственного производства Чукотского автономного округа на 2008-2010 годы”: закон Чукотского автономного округа от 16 окт. 2007 г. □ 108-ОЗ; “О региональной целевой программе “Стабилизация и развитие агропромышленного комплекса Чукотского автономного округа на 2003-2005 годы”: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 22 нояб. 2002 г. □ 278; Об утверждении региональной целевой программы “Государственная поддержка сельскохозяйственного производства Чукотского автономного округа на 2006 год”: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 18 нояб. 2005 г. □ 224; Об утверждении региональной целевой программы “Государственная поддержка морского зверобойного промысла в Чукотском автономном округе на 2009-2012 годы”: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 14 авг. 2009 г. □ 239; Об утверждении долгосрочной региональной целевой программы “Государственная поддержка сельскохозяйственного производства Чукотского автономного округа на 2010-2012 годы”: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 29 сент. 2009 г. □ 280. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

²¹ Например: Об утверждении долгосрочной региональной целевой программы “Развитие инфраструктуры Чукотского автономного округа на 2010-2014 годы”: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 20 мая 2010 г. □ 162. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

Поступила в редакцию 05.08.2012 г.