



Бейдин Сергей Владимирович

**Роль политических институтов в содействии занятости
человека как условие обеспечения региональной
безопасности
(на примере Читинской области)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии (политические науки)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Чита – 2005

Работа выполнена в Читинском государственном университете на кафедре международного права и международных отношений

Научный руководитель

доктор философских наук,
профессор
Фомина Марина Николаевна

Официальные оппоненты:

доктор педагогических наук,
профессор
Швецов Михаил Юрьевич

кандидат политических наук,
доцент
Родионова Антонида Кузьминична

Ведущая организация

Российская академия
государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Защита состоится 27 декабря 2005 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета К 212.299.03 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук при Читинском государственном университете по адресу 672039, г. Чита, ул. Александрово-Заводская, 30, зал заседаний ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться / в научной библиотеке Читинского государственного университета

Автореферат разослан 27 ноября 2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук



Романова Н.П.

2006-4
29746

2263053

Общая характеристика работы

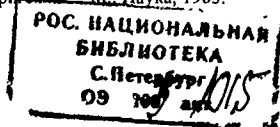
Актуальность исследования. Проблема государственного регулирования занятости человека в интересах национальной и региональной безопасности находится на стыке политологии, общей теории национальной безопасности, конфликтологии, теории управления, философской антропологии. Традиционно сложилось, что безопасность человека всегда рассматривалась в двух сферах: материальной и духовной, которые доминируют и в современный период, актуализируя научную разработку механизма зависимости развития человека и обеспечения различных видов безопасности в условиях современных негативных процессов в обществе (снижение жизненного уровня, безработица, миграционный отток).

Проблема занятости является составляющим звеном единой цепи региональной безопасности, что обусловлено включенностью человека в социально-политический процесс. Актуальность исследования связана с тем, что развитие института региональной безопасности происходит путем обеспечения интересов человека, проживающего на конкретной территории. Повышение влияния политических институтов и органов местного самоуправления на формирование политики занятости в субъектах РФ также актуализирует рассматриваемую проблему как практическую.

Степень научной разработанности проблемы. Исследования по проблемам формирования политики занятости человека институтами власти в целях обеспечения региональной безопасности осуществлялись в политологии по следующим направлениям.

Первое - связано с человеческим фактором безопасности, исследуемым в рамках философской и политической антропологии. Обращение к философской антропологии позволило проанализировать «человеческое измерение» традиционных философских проблем, где власть человека оценивается как опасная, являясь при этом главной чертой совместного бытия людей (А. Камю, М. Хайдеггер). Работы И.А. Ильина, Н.И. Кареева, В.В. Розанова, П.А. Сорокина посвящены проблеме коллективной личности, которая эффективно влияет на государство и его органы. Отдельными вопросами системного анализа антропологических проблем безопасности занимался лауреат Нобелевской премии И. Пригожин, давший философское толкование проблем становления и необратимости безопасности человека в регионе.¹ В постсоветский период актуализация философских и политических исследований безопасности человека связывалась с тем, что в советский период не признавалось самостоятельное право человека на безопасность, так как оно ставилось в зависимость от безопасности государства.

¹ Пригожин И. От существующего к возникшему / И. Пригожин. - М.: Наука, 1985.



Второе направление исследования касается политико-правового закрепления свобод человека. Основоположник политического учения Аристотель рассматривал человека в качестве критерия политики, а политическую жизнь соотносил с природой человека. Политический анализ личностного аспекта, проведенный французским политологом Дэнкеном, раскрыл политическую личность как институализированного субъекта группы¹. Индивидуальный фактор человека, связанный с биологическими и социальными потребностями, учитывается в практике деятельности органов власти при закреплении политических и правовых норм в области реализации основных прав и свобод личности.

Третье направление отражено в работах И.Ю. Жинкиной, Н. Косолапова, В. Ларина, Н.С. Леонова, В.Л. Манилова, М.В. Рожкова, В.В. Серебрянникова, А.Б. Аникина, С. Глазьева, Р. Гумерова, А. Куликова, П. Лунгани, П. Мауро, В. Медведева, В.А. Савина. В них рассматривается трансформация понятия «национальная безопасность», проведен сравнительный анализ интерпретации данного явления за рубежом и в России, рассмотрены экономические и социально-политические аспекты безопасности. Современный уровень политического знания потребовал выяснения взаимосвязи и взаимовлияния человека и региональной безопасности как системы регулируемых мер организационного и правового характера (И.В. Аленина, В.С. Бердычевский, А.Ф. Вальковский, Г.А. Гаджиев, Т. Э. Шуберт).

Привлекают внимание современные исследования вопросов сущности безопасности личности, общества и государства (Ю.М. Дерюгин, В.Л. Манилов, Г.В. Осипов, В.С. Пирумов, А.А. Прохожев, А.В. Возжеников, Р.А. Явчуновская, В.И. Митрохин, С.В. Смольский, Ф.К. Мигулов, С.Н. Гушина, С.З. Павленко, Н.Р. Маликова, Т.А. Световцева)².

Обобщенная характеристика социальной безопасности с позиций занятости дана в работах Б.Д. Бреева Г.Г. Силласте, Н.Н. Горевой, Т.М.

¹ Дэнкен, Хан-Мари Политическая наука /Х М Дэнкен – М, 1993. – С. 93.

² Прохожев, А.А. Регионы России. Социальное развитие и безопасность /А.А. Прохожев, И.А. Карманова - М. Новости, 2004, Возжеников, А.В. Национальная безопасность: Теория, политика, стратегия /А.В. Возжеников – М. ВТИ, 2000, Гушина, С.Н. Безопасность личности как главная составляющая национальной безопасности России. /С.Н. Гушина// Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке материалы конференции / науч. ред. В.А. Возжеников – М. ЗАО «ЭДАС-ПАК», 2001., Мигулов, Ф.К. Безопасность личности – фактор устойчивого развития России в XXI веке /Ф.К. Мигулов// Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке материалы конференции. / науч. ред. В.А. Возжеников – М. ЗАО «ЭДАС-ПАК», 2001; Маликова, Н.Р. Социальное измерение потенциала внутренних угроз социально-политической безопасности /Н.Р. Маликова// Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке материалы научной конференции / науч. ред. В.А. Возжеников. – М.: ЗАО «ЭДАС-ПАК», 2001., Павленко, С.З. Безопасность российского региона как политическая проблема: дис. докт. полит. наук /С.З. Павленко. - М. РАГС, 1998, Световцева, Т.А. Занятость населения и социально- политическая стабильность /Т.А. Световцева// Социально-политическая безопасность: федеральный и региональные аспекты: материалы конференции – Курск, 1999.

Осадчей, Т.А. Световцевой, Н.Р. Маликовой, Р.И. Капелюшникова, Н.Т. Вишневской.¹

Четвертое направление связано с анализом различных аспектов в условиях усиления влияния политических институтов и органов местного самоуправления на формирование политики занятости в субъектах РФ. (труды А.Г. Гладышева, С.Рикка, Р.В. Бабуна, З.З. Муллагалеевой, Т. Фан, Э.Хансен, Д. Прайс).

Таким образом, исходя из анализа научной информации, можно отметить, что степень исследования указанной темы недостаточна. Важные вопросы, касающиеся влияния государственных институтов и органов местного самоуправления на формирование политики занятости в целях устранения угроз региональной безопасности России требуют дальнейшего изучения.

Целью диссертационного исследования является анализ политико-правовых средств регулирования занятости как системы обеспечения региональной безопасности. Для реализации данной цели предпринято решение следующих задач:

1) исследование деятельности основных политических институтов по оптимизации системы занятости человека;

2) проведение типологизации предпочтений человека по безопасному существованию с позиций устойчивого социотипа;

3) анализ региональной безопасности как комплекса регулируемых мер по обеспечению жизнедеятельности человека и политико-правового механизма регламентации региональной безопасности;

4) выявление структурного уровня безопасности человека в локальных (муниципальных) образованиях в условиях безработицы;

5) обоснование политики совершенствования занятости в приграничном субъекте РФ – Читинской области.

Объект диссертационного исследования – система политических институтов российского общества на федеральном, региональном, местном уровнях в аспекте формирования политики занятости человека.

Предмет исследования – обеспечение региональной безопасности через содействие эффективной занятости человека и системы оптимальной власти.

Рабочая гипотеза. Деятельность государственных институтов, муниципальных образований по содействию занятости способствует

¹Бреев, Б.Д. Особенности политики занятости в переходный период. /Б.Д. Бреев// Проблемы прогнозирования. – 1998. – № 5, Горевая, Н.Н. Защита населения институциональными организациями обеспечения социальной безопасности дис. канд. социол. наук /Н.Н. Горевая - Челябинск: Изд-во ЮрГТУ, 2002, Силласте, Г.Г. Социальная безопасность личности, общества и государства / Г.Г. Силласте// Безопасность Евразии – 2000 – № 1, Капелюшников, Р.И. Что скрывается за скрытой безработицей Государственная и корпоративная политика занятости /Р.И. Капелюшников - М.: Моск. центр Карнеги, 1998, Вишневская, Н.Т. Государственная политика занятости / Н.Т. Вишневская// Труд за рубежом – 1999 – № 2.

обеспечению региональной безопасности, что позитивно влияет на политику как систему деятельности по нейтрализации угроз безопасности. При формировании политики обеспечения безопасности важен фактор эффективности мер по борьбе с безработицей: сдерживание роста открытой безработицы в районах с монопроизводством, правовое регулирование занятости и политико-управленческой деятельности.

Методологической базой исследования является философская и политическая антропология, диалектический метод; онтологический и исторический подходы, а также общетеоретические положения политологической науки.

В ходе исследования нами были использованы общенаучные методы, а также проблемный, статистический, системный, сравнительный, историко-логический, институциональный метод.

Источниковую базу диссертационной работы составляют Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г.), «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г.», Закон РФ «О занятости населения в РФ» (с изменениями от 07.08.2000 г., от 20.04.96 г. № 36-ФЗ, Концепция действий на рынке труда на 2003 –2005 гг., Областная целевая программа содействия занятости населения Читинской области на 2004 –2005 гг.). Эмпирическую базу диссертационного исследования представляют материалы научно-практических конференций, периодической печати, информационные данные о занятости.

Среди использованных источников выделяются фонды Государственного архива Читинской области, в частности фонд Р-1645, опись 18 (Управления статистики Читинской области), включающий протоколы и постановления коллегии Управления статистики (дело 25), комплексные аналитические записки, сборники (дело 27, 7-29, 37), балансы денежных доходов и расходов населения (дело 40), сводные годовые статистические отчеты по расчету национального дохода (дело 42).

Научная новизна реализована через:

- а) комплексный анализ антропологизма в региональной безопасности с учетом безработицы и формирования политики занятости;
- б) определение связи социально-экономических институтов (занятость) с политическими институтами (иерархичная система власти);
- в) осуществление комплексного анализа взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере реализации политики занятости приграничного субъекта РФ – Читинской области;

г) выявление эффективных механизмов управления занятостью человека как условия обеспечения региональной безопасности.

Положения, выносимые на защиту:

1.Содержание антропологической характеристики безопасности человека, являющейся доминантой в системе обеспечения жизнедеятельности, представляющей человека главным социальным ресурсом безопасности региона.

2.Определение субъектных уровней безопасности человека в регионе, (мировое сообщество, национальные общности, социальные группы, индивидуумы).

3.Положение, что безопасность человека является комплексным явлением и проявляется не только в личной защищенности, но и в сохранении факторной устойчивости общества и его структурных компонентов (оптимальная система власти и территориального развития).

4.Типологизация предпочтений человека по безопасному существованию, ранжированных следующим образом: экономическая стабильность, социальное благополучие. Ранжирование негативных факторов связано с выделением двух групп: объективных (социальное расслоение, материальная неустроенность от безработицы) и субъективных (стереотипы мышления, нестабильность власти). Любой уровень власти можно рассматривать как способ обеспечения устойчивости человека и общества.

5.Определение на основе институционального метода значимости устойчивой социальной составляющей (занятости) для укрепления структур власти в депрессивном регионе. Решение социально-экономических проблем позволяет достичь политического согласия между центром и субъектами РФ, что обеспечивает воздействие личности и организации на политику.

6.Оценка эффективности регулирования проблем занятости определяемая четким разграничением полномочий, функций и ответственности между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в решении вопросов занятости.

Практическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в исследовании теоретические положения и выводы могут быть учтены при разработке стратегии обеспечения безопасности человека в регионе – субъекте РФ. В диссертации показан практический механизм достижения безопасности человека путем государственного регулирования занятости в региональном и локальном (муниципальном) социуме. Материалы диссертации можно использовать с учетом региональных особенностей, выходящих на проблемы обеспечения безопасности человека и его занятости.

Апробация работы. Диссертация обсуждена на заседании кафедры международного права и международных отношений Читинского государственного университета и рекомендована к защите. Материалы работы использованы в курсах лекций по политологии, политической антропологии, региональной политике в Читинском государственном

университете. Основные положения диссертации излагались автором на первых и вторых Забайкальских социологических чтениях в 2002 г и 2004 г., в Москве на научно-практической конференции 2003 г. «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке», на форуме «Обеспечение безопасности Российской Федерации», на региональной конференции в Чите 2004 г. «10 лет Конституции РФ», на конференциях 2005 г. «Проблемы национальной безопасности: региональный аспект» и «Кулагинских чтениях». По теме исследования опубликовано 7 работ, общим объемом более 3 печатных листов.

Структура диссертационной работы состоит из введения, 3-х глав, заключения, библиографического списка.

Основное содержание работы

Во Введении обосновывается актуальность темы и степень ее изученности, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, его теоретические и источниковые основы; раскрывается новизна положений, составляющих предмет защиты, научно-практическая значимость работы.

В первой главе «Социально-экономические факторы обеспечения региональной безопасности» рассматривается широкий круг вопросов, связанных с понятиями национальная и региональная безопасность.

В первом параграфе первой главы «Теоретические аспекты национальной и региональной безопасности в контексте эффективной занятости человека» изучены теоретические оценки понятий, определившие, что для достижения экономической и социально-политической безопасности необходима защита национальных интересов институтами власти. При характеристике понятийного аппарата центральным понятием является дефиниция «региональная безопасность» как структурный компонент национальной безопасности. В нашем понимании, региональная безопасность - это защищенность региона (субъекта РФ) от внешних и внутренних угроз. Трактую защищенность как охранительную защиту личности, общества, государства, автор выделяет разнообразные виды региональной безопасности и её связь с безопасностью человека. Безопасность человека - состояние защищенности личности от угроз нарушения её жизненно-важных интересов, социальных прав и свобод.

Уровни безопасности человека в регионе многообразны: экономические, социальные, политические, экологические. Все они связаны между собой и зависят от стабильного функционирования государства.

Объектом безопасности является личность, ее жизненно важные права и свободы. В политической и экономической сфере – это право избирать и быть избранным, право на голосование, право на труд, право на оплату труда. Субъектами безопасности являются: государство, властные структуры, политические партии и союзы. Интегральный показатель региональной безопасности - это продолжительность жизни. Если на ранних этапах

развития человека она составляла 25 лет, то сейчас достигла 56-63 года, что тоже не оптимальный возраст.

Уровень безработицы и занятости тоже можно отнести к показателям безопасности. В научной литературе существует множество определений занятости, но для данного диссертационного исследования важным является следующее: «Занятость – есть участие человека в общественно-организованном процессе труда с целью создания общественных благ на условиях индивидуальной оплаты труда, обеспечивающей ему нормальное социальное положение при отсутствии гарантий на постоянную работу»¹.

Эффективная занятость предполагает её результативное регулирование государственными и муниципальными органами, упорядочение институциональной модели социальной защиты при безработице, правовую регламентацию вопросов занятости с обеспечением гарантий на труд.

При характеристике региональной безопасности сложно разделить её виды – социальную и политическую безопасность, так как они обеспечиваются государством и неразрывно связаны с точки зрения социальных и политических изменений. Незрелость показателей социально-политической сферы влияет на муниципальную деятельность, муниципальную безопасность.

Муниципальная безопасность – это защищенность территории локального социума (муниципального образования) от внешних и внутренних угроз.

Второй параграф первой главы «Основные показатели безопасности Читинской области как характеристики уровня кризисного развития человека в регионе» посвящен рассмотрению основных параметров социально-экономического развития региона.

Читинская область занимает площадь 432, 5 тыс. км², составляющий 2,5 % территории страны, имеет неблагоприятные условия для жизнедеятельности населения (суровость климата, удаленность территории от центра). По плотности населения 3,2 чел. на 1 км². Читинская область находится на одном из последних мест в стране, уступая почти в 3 раза среднему по России показателю (18,7 чел. на 1 км²).

Региональный фактор безопасности – это доля незанятых трудовой деятельностью граждан, ищущих работу. Можно констатировать, что их число увеличивается, и по прогнозам будет продолжаться возрастать за счет вступления в трудоспособный возраст детей, рожденных в наиболее благоприятные по уровню рождаемости годы (1980 – 1989 гг.). По данным Департамента федеральной государственной службы занятости, в Читинской области насчитывается более 68 тыс. безработных. Нагрузка незанятого населения, состоящего на учете, на 01.07.2002 г. на одну заявленную вакансию составила 2 человека. Это свидетельствует, что структура

¹ Социальная политика толковый словарь. /Общ ред д э н, проф Н А Волгина – М Изд-во РАГС, 2002 – С 144

предложения рабочей силы и структура спроса на нее имеют значительные отклонения. Для реальной оценки сложившейся ситуации, необходимо обратиться к следующему показателю - это относительное снижение объемов промышленного производства. Так, в 1998 г. он составил 19,7 %, а в 2000 г. уже 22,5 %. Однако, наметившаяся стабилизация в промышленности не позволит в ближайшее время создать достаточное количество рабочих мест для всех нуждающихся.

Демографическую ситуацию, сложившуюся в области, можно охарактеризовать как чрезвычайно напряженную. Судя по значениям естественной убыли населения, который в 2000 г. был – 2,5 промилле, можно говорить о естественном сокращении численности населения в Читинской области (2005 г. – 3 промилле). Таким образом, проблема занятости связана как с производственной деятельностью людей, так и с демографическими характеристиками. Неудовлетворительные демографические характеристики приводят к уменьшению трудовых ресурсов Читинской области и к сокращению потенциала безработицы в области. Очевидно, что должно быть реагирование федеральных, региональных и муниципальных властей на кризисные ситуации в регионе, основными оценочными характеристиками которых являются:

- 1) изменения в демографической ситуации, связанные с депопуляцией;
- 2) падение производства в отраслях специализации более чем на 50-60 %;
- 3) высокая и прогрессирующая степень зависимости промышленного комплекса от межрегиональных и внешнеэкономических связей;
- 4) низкая обеспеченность финансовыми ресурсами, когда дотации превышают 30 %;
- 5) рост безработицы свыше 5 % от экономически активного населения, под которым понимается та часть населения, которая предлагает свой труд для производства товаров и услуг.

В третьем параграфе первой главы «Человек в условиях безработицы как критический фактор и главный социальный ресурс обеспечения безопасности региона» рассматриваются моменты воздействия безработицы на общество и личность, направления государственного регулирования сферы занятости, механизм адаптации человека к безработице, конфликтность потенциала политического протеста при безработице.

В проблеме безработицы применительно к обществу и личности можно выделить два момента. Первый - воздействие безработицы на эффективность производства. Второй – необходимость защитить человека от негативных последствий безработицы путем государственных программ воздействия на рынок труда. Существуют три основных программных направления государственного регулирования сферы занятости. Первое – программы по стимулированию роста занятости и увеличения числа рабочих

мест в государственном секторе. Второе - программы, направленные на подготовку и переподготовку рабочей силы. Третье – программы содействия найму рабочей силы.

Особенностью современного рынка является появление муниципальных программ, среди которых выделяется целевая программа «Содействие занятости населения г. Читы на 2003 – 2005 гг.». В ней отмечено, что стабилизация занятости населения относится к числу важнейших приоритетов стратегии, определенной в Концепции социально-экономического развития г. Читы до 2010 г. Предлагаемая программа позволит обеспечить снижение напряженности на рынке труда, способствовать решению проблемы женской безработицы и повысить конкурентоспособность молодежи на рынке труда¹».

Государственная поддержка не может возместить личных потерь от безработицы. Поэтому в ходе исследования были определены этапы адаптации человека к безработице:

1. Нулевой этап, когда идет предварительное знакомство со сложившимся положением, человек пытается выработать стратегию приспособления и действия.

2. Фаза, когда есть уверенность в успешном трудоустройстве.

3. Депрессивная фаза, характеризующаяся агрессивным состоянием и враждебностью человека к структурам власти.

4. Реалистическая оценка ситуации и принятие адекватного варианта в условиях безработицы.

В третьей стадии адаптации человека к безработице формируются потенциал политического протеста. На четвертой стадии отрицательный импульс реалистической оценки ситуации может привести к массовым манифестациям, протестам против политики властей. В формах протеста проявляется влияние социальных общностей на политику, причем государство объективно заинтересовано в поддержке своих действий и в увеличении численности трудовых ресурсов.

Численность трудовых ресурсов (население от 16 до 65 лет) в 2003 г. составила 192051 человек, или 103,7 % к 2000 году. Это связано с уменьшением численности постоянного населения (по итогам Всероссийской переписи населения, численность населения Читы - 317,8 тыс. чел.), и увеличением удельного веса населения в трудоспособном возрасте за период 2000 - 2003 гг. с 63,9 % до 66,2 %. При снижении общей численности населения доля трудовых ресурсов увеличилась, что связано с уменьшением населения, иммиграцией рабочих из Китая, стран ближнего зарубежья. Так, на момент Всесоюзной переписи населения 2002 г. на территории Читинской области временно находилось 3,5 тыс. иностранных граждан.

¹ Муниципальная целевая программа «Содействие занятости населения города Читы на 2003-2005 годы» Приложение к решению городской Думы от 28 ноября 2002 г.

За последние годы в России наметилась тенденция к возобновлению роста уровня безработицы. Если начиная с 1999 г. по 2002 г. уровень безработицы падал с 13 % до 8,0 % соответственно, то к 2003 г. с каждым годом стал расти до 8,3 %. На территории Читинской области наибольшее количество безработных зафиксировано в Оловянинском, Шилкинском, Улетовском, Приаргунском, Нерчинско-Заводском районах. Рост безработицы и низкий уровень доходов создают прямую угрозу экономической, социальной, политической безопасности России.

В четвертом параграфе первой главы «Социально-политические риски и их влияние на занятость» оцениваются угрозы внутренней безопасности региона в социально-политической сфере. Делается вывод, что сложность оценки социально-политического риска дает возможность применять методики его расчета в специфических региональных условиях. Исследование индикаторов социально-политической сферы субъекта РФ позволяет эффективно формировать социальную политику на региональном уровне.

Использование диссертантом метода факторного анализа позволило выявить взаимосвязь неудовлетворительной миграционной ситуации с негативными экономическими и социальными процессами Читинского региона. Безработица как социально-экономический процесс имеет политические причины (неэффективная система органов управления и государственной власти) и следствия (необходимость структурной реорганизации органов власти по достижению занятости). Регресс социальной сферы, нашедший свое проявление в высокой безработице, связан с действием экономических факторов и значительным сокращением производства на территории Читинской области. Политические факторы связаны с влиянием социальной политики на повышение потенциала занятости. Необходимо отметить важность социально – демографических факторов, которые помимо количественных и качественных характеристик населения включают занятость и миграцию.

Реформирование социальной сферы – это очень важный вопрос, выходящий на разграничение полномочий при разработке и осуществлении политики в социальной сфере между федеральными и региональными органами. Региональные проблемы в соответствии с 122 ФЗ (монетизация льгот) связаны с необходимостью повышения уровня жизни малообеспеченных категорий населения регионов. Все больше и больше возрастает актуальность проблемы трудовой миграции. Нарастающее противоречие между резким снижением уровня внутренней трудовой миграции населения и интенсивным притоком в Читинскую область нелегальной иностранной рабочей силы является одним из острых вопросов миграционной ситуации. Квотирование ввоза иностранных рабочих тоже запланировано как рычаг воздействия на миграционную ситуацию. Квоты определяются на год и касаются только граждан дальнего

зарубежья. Для Читинской области квота в 2003 г. составила 6000 человек, а в 2004 г. - 5000 человек. Поэтому в рамках государственного регулирования внешней трудовой миграции целесообразно:

- обеспечить регулярное поступление финансовых средств в бюджеты всех уровней от привлечения иностранной рабочей силы;
- защитить региональный рынок труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы;
- ввести эффективную систему квотирования привлекаемой иностранной рабочей силы;
- изыскать средства для реализации областной миграционной программы.

В пятом параграфе первой главы «Демографический риск и их влияние на занятость приграничного региона» выявлены показатели демографического дисбаланса региона и обобщены основные направления демографической безопасности (борьба с бедностью, проведение активной политики занятости, снижение заболеваемости населения, эффективная система взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти по обеспечению занятости).

Мы считаем, что при проведении внутренней и внешней политики необходим тщательный учет всех видов ресурсов, в том числе и демографических. Это обусловлено тем, что продолжительность жизни забайкальцев постоянно снижается: в 2004 г. она составила 62,3 г. (в 1990 г. – 68), в том числе для мужчин – 56 лет (в 1990 г. – 63), для женщин 63 г. (1990 г. – 73). Таким образом, демографический риск для России и ее региона – Читинской области – огромен и высвечивает сложность социально-политических проблем.

Во второй главе «Политико-правовой механизм социально-политической компоненты региональной безопасности» исследуются конкретные аспекты национальной и региональной безопасности в области занятости. Прослеживаются возможные новые аспекты трактовки национальной и региональной безопасности, применительно к проблеме занятости.

В первом параграфе второй главы «Право на труд, занятость и их регламентация в законодательстве» проанализированы правовые механизмы регулирования занятости, отмечены основные недостатки правового обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере занятости. Были исследованы противоречия отдельных положений нормативных правовых актов российского законодательства, регулирующих отношения в системе занятости и механизм противодействия социально-политическим угрозам.

Характеристика права на труд всегда связана с набором тех правомочий гражданина, которые ему гарантированы государством при использовании им способности к труду. В ст. 37 Конституции РФ получил

закрепление провозглашенный в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) принцип свободы труда. Каждый человек вправе требовать у государства защиты от любого субъекта, препятствующего ему свободно распоряжаться своими способностями к труду. Однако право свободного выбора конкретной профессии, деятельности не должно отождествляться с правом на занятие конкретной должности, связанной с этой деятельностью. Ни в одном государстве право на свободный выбор деятельности не корреспондируется с обязанностью предоставить выбранную деятельность. Обязанностью государства является создание такой системы профессиональной ориентации и содействия занятости населения, которая бы способствовала осуществлению гражданами их права на свободное распоряжение своими способностями к труду. Поэтому совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам занятости является одним из направлений повышения эффективности политики занятости человека и роста уровня региональной безопасности.

Во втором параграфе второй главы «Структурный уровень проблем безопасности человека в условиях муниципальных образований» была поставлена задача исследования вопросов, связанных с муниципальной безопасностью региона Российской Федерации – Читинской области. Нами были изучены и проанализированы различные угрозы муниципальной безопасности в условиях роста безработицы. Было отмечено, что государственная политика должна быть направлена на устранение тех причин, которые мешают муниципальной власти эффективно работать в интересах личности, населения и общества. В концепции национальной безопасности РФ записано: «Укрепление российской государственности, совершенствование и развитие федерализма и местного самоуправления – важнейшие задачи, решение которых приведет к обеспечению национальной безопасности РФ»¹. Стремление регионов самостоятельно защититься от негативных последствий реформ, в том числе безработицы, не приводит к оптимальности отношений Центр – регионы. Здесь необходима государственная политика выравнивания регионов, исходящая из принципов:

- 1) подтягивания отсталых регионов к уровню развитых;
- 2) компенсация различий между регионами;
- 3) улучшение качества жизни человека в регионе.

Учет специфики региона предполагает обеспечение гарантий местного самоуправления. В сущности, решение проблем местного самоуправления институализирует местное самоуправление в качестве самостоятельного элемента управления и власти. Органы местного самоуправления связаны организационным единством, поэтому в условиях рыночной экономики необходимость широкого самоуправления на местах поддерживается и защищается большинством населения. Стратегия реформирования местного

¹ Концепция национальной безопасности Российской Федерации Утверждена Указом Президента РФ № 24 от 10 01 2000 Раздел 4. «Обеспечение национальной безопасности РФ» – С. 11.

самоуправления должна исходить из принципа системы территориального управления и разделения полномочий между различными уровнями территориального управления. Органы местного самоуправления в регулировании занятости населения ориентируются на Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» и Положение об организации общественных работ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. Органы местного самоуправления имеют право устанавливать квоту для приема на работу лиц, особо нуждающихся в социальной защите (инвалиды, сироты и другие категории). В случае создания работодателями рабочих мест органы местного самоуправления устанавливают им льготы. В организации общественных работ участвуют как государственные органы, так и органы местного самоуправления, которые формируют программы развития общественных работ и механизм их организации.

При развитии Читинской области, территориальное положение которой имеет стратегическое значение, важно учитывать как внешние, так и внутренние моменты. Становление института региональной безопасности должно проходить постепенно путем обеспечения вопросов жизнедеятельности населения соответствующих территорий, так как в условиях введения в действие ФЗ 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» статус территории меняется. Территориальное деление Читинской области – это, безусловно, проблема, накапливаемая годами. Так, нет границы размежевания г. Читы и Молоковки, у Могочи нет городской черты. Для определения границ должен быть разработан прогноз социально-экономического развития муниципального образования. Так, для муниципалитета Краснокаменска и Краснокаменского района может быть определен статус административного района и осуществлено финансирование по проблемным точкам, одной из которых является высокая текучесть кадров, что влияет на качество работы.

Изменение территориальной организации местного самоуправления обуславливает проблему доступности органов власти. Создание фондов социального развития является необходимым условием для обеспечения муниципальной безопасности. Статус местного самоуправления предполагает управление местными делами от имени населения территориальной единицы с целью решения проблем различного рода, в том числе занятости. К настоящему времени местные органы власти провели экспериментальную апробацию разнообразных способов решения ряда важных проблем: улучшение сбалансированности рабочих мест и трудовых ресурсов, сокращение срока вакантности рабочих мест и времени бездействия работников при смене места работы и ее подборе, при текучести кадров и других обстоятельствах. С целью прогнозирования социально-экономических проблем в Читинской области создан банк данных «Социальный паспорт муниципальных образований Читинской области». Администрация Читинской области распоряжением от 18.02.2003 № 90 – А/р

определила участников информационного обмена. Департамент федеральной государственной службы занятости по Читинской области разработал паспорта социально-экономического положения районов Читинской области, согласованные с главами муниципальных образований. В паспортах содержится информационная база по демографической ситуации, по занятости населения, по незанятому населению, по перспективам его занятости. Паспортизация социально-экономического развития районов открывает большие возможности для решения проблем комплексного сбалансированного развития всех сфер занятости.

Изучение функции регулирования занятости, в том числе правовыми методами, позволяет выявить следующую закономерность: чем больше занятость, тем выше безопасность. Поэтому обеспечение безопасности муниципального образования предполагает выработку рекомендаций по совершенствованию занятости населения в экономике региона. В создавшихся условиях в муниципалитетах должна быть создана эффективная система управления занятостью и социальной сферой жизнедеятельности населения в целом.

В третьем параграфе второй главы «Взаимосвязь безопасности человека и муниципальной безопасности при формировании и осуществлении политики занятости» мы проанализировали причины и многообразную характеристику занятости с учетом регионального рынка труда Читинской области, выработали рекомендации по решению проблем занятости. В параграфе приведены статистические данные о численности безработных, о структурных и инвестиционных изменениях, способствующих занятости.

Для решения проблемы безработицы в Читинской области проводится значительная работа по трудоустройству населения с учетом международных связей и международного рынка труда. Усложнение социально-экономических и политических отношений в период проведения в стране кардинальных реформ повышает необходимость использования всей совокупности ресурсов, обеспечивающих модернизацию политико-управленческой деятельности.

В третьей главе «Обеспечение эффективной занятости в системе региональной безопасности» анализируются проблемы государственной и региональной политики в сфере занятости, вознаграждения человека за труд, защиты от безработицы.

В первом параграфе третьей главы «Достижение безопасности человека путем государственного регулирования занятости в регионах» дается анализ функционирования федеральных и территориальных органов службы занятости населения, показаны приоритетные направления регулирования политики занятости, как совокупности мер прямого и косвенного воздействия на социально – экономическое развитие общества и каждого его члена. Государственная политика в области занятости населения,

проводимая органами исполнительной власти, основана на следующих принципах:

- обеспечение равных возможностей всем гражданам в реализации права на труд и свободный выбор занятости;

- поддержание трудовой инициативы граждан, содействие и поощрение развития их способностей к производительному и творческому труду;

- добровольность труда, в соответствии с которой занятость основана на свободном волеизъявлении граждан;

- активное содействие занятости и предотвращение безработицы;

- обеспечение социальной защиты в области занятости;

- сочетание самостоятельности местных органов власти с централизованными мероприятиями по решению важнейших проблем занятости;

- координация деятельности в области занятости с другими направлениями экономической и социальной политики, включая социальное обеспечение, рост и распределение доходов, предупреждение инфляции;

- участие профсоюзов, ассоциаций (союзов) работодателей в разработке, реализации и контроле за выполнением мер по обеспечению занятости во взаимодействии с органами государственного управления;

- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая профессиональную деятельность граждан России за рубежом и трудовую деятельность иностранных граждан в стране.

Ответственность за содействие занятости возложена на Федеральную службу по труду и занятости и ее подразделения в субъектах РФ. Эти службы призваны анализировать отрицательные последствия программ воспроизводства, сохранения и создания рабочих мест с учетом ситуации на рынке труда. В соответствии с Указами Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 и 20 мая 2004 г. Федеральная служба по труду и занятости подведомственна Правительству РФ, которое осуществляет общее руководство. Подобные управленческие новации позволили сгруппировать органы исполнительной власти по однородным задачам и функциям управления. Это делает политический институт управления более эффективным и специализированным.

Целесообразным для общегосударственной системы трудоустройства является переход на двухзвенную систему управления. По выполненным функциям произошло разделение органов государственной службы занятости на 1) департаменты федеральной государственной службы занятости на уровне всех субъектов РФ; 2) на государственные учреждения – центры занятости населения.

Они подчиняются Министерству здравоохранения и социального развития. Государственная служба по труду и занятости Министерства здравоохранения и социального развития РФ оценивает состояние и прогнозирует перспективы занятости, разрабатывает и реализует целевые

программы содействия занятости, помогает гражданам в трудоустройстве, а работодателям – в подборе нужных работников, организует подготовку и повышение квалификации безработных, выплачивает пособия по безработице. Служба имеет территориальные органы (департаменты Федеральной государственной службы занятости населения), которые не входят в структуру органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, но подчиняются вышестоящим органам. Федеральные исполнительные органы выполняют координирующую функцию в регулировании высвобождения в тех регионах, где из структурных особенностей или изменений государственной экономической политики складывается острая ситуация с занятостью, для изменения которой местных усилий недостаточно. Региональные органы исполнительной власти определяют допустимый уровень безработицы с учетом возможности социальной поддержки безработных, смягчения последствий длительной (больше года) безработицы при его повышении осуществляют специальные меры по ограничению ее роста.

Среди направлений регулирования безработицы выделяются программы обеспечения («Дети России», «Семья», «Старшее поколение»). На федеральном уровне приняты Программа социально-экономического развития России на среднесрочную (2002-2004 гг.) перспективу и «Стратегия развития России до 2010 года», федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)», федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы и до 2010 года», Стратегия экономического развития Сибири. Приняты многочисленные региональные программы. Реализация принятых программ позволяет повысить уровень жизни малообеспеченных категорий населения регионов РФ и возложена на региональные органы власти, которые изыскивают возможности повышения минимальных гарантий, установленных федеральными органами власти.

Важной институциональной проблемой является взаимодействие федеральных и региональных органов власти по формированию единого рынка труда и обеспечению эффективной занятости. Приоритетными направлениями в социальной политике является усиление воздействия государства на занятость населения, активизация работы по переподготовке кадров и тарифное регулирование возмездного вознаграждения за труд. Значение государства в период социально-политических трансформаций огромно. Эффективность деятельности государства в регулировании политики занятости определяется действенностью политических и правовых механизмов соблюдения общественных интересов в стране. Важной остается проблема соотношения личности и организации в их воздействии на политику. Подобное взаимодействие приводит к совместным действиям структур государственной власти в решении программ занятости населения,

которые после согласования утверждаются представителями соответствующих органов власти. Органы исполнительной и представительной власти вместе со службами занятости контролируют реализацию принятых программ.

Сегодня становятся актуальными вопросы эффективности всей системы государственной службы занятости и необходимости оценки ее деятельности. Правомерность постановки этих вопросов вызвана еще и тем, что доля трудоустроенных службой занятости в общей численности незанятых граждан, обратившихся по вопросу трудоустройства, в переходный период оказалась ниже, чем до начала реформ: в 1992 г. – 29,5 %, в 1994 г. – 30,2 %, в 1996 г. – 24,7 % по сравнению с 48,9 % в 1990 г. Всесторонняя оценка эффективности функционирования государственной службы занятости может быть дана на основе использования системы взаимосвязанных показателей, характеризующих конечные результаты ее работы. Соответствующая методика должна основываться на следующих принципиальных положениях:

- охват всех направлений службы занятости, по которым достигнутые результаты отражаются в конкретных показателях;

- ограниченность количества принятых для оценки показателей, исключающих их дублирование;

- «сквозной» характер оценочных показателей, обеспечивающих возможность сравнительного анализа и оценки деятельности местных (городских, районных), региональных (на уровне субъекта РФ) центров занятости и Федеральной службы занятости России в целом;

- единый подход к расчету показателей, однозначность их толкования;

- полная объективность оценочных показателей;

- использование действующих форм учета и отчетности.

Государственная политика в сфере занятости предполагает и регулирование вознаграждения за труд. Международно-правовые акты, в частности «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах», включают в содержание права каждого на справедливые и благоприятные условия труда:

- вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся: справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;

- удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего пакта (ст.7). Эта норма позволяет утверждать, что дискриминация в оплате труда имеет место, если существует юридическое или фактическое неравенство в оплате за труд равной ценности, в том числе в отношении женщин. Кроме того, примером скрытой дискриминации в оплате труда может служить занятость женщин

преимущественно на работах «женских» профессий, поскольку труд там оплачивается по более низким тарифным ставкам (окладам).

Таким образом, государственное регулирование – это система воздействия на процессы социально-экономической и политической жизни общества, осуществляемое государственными и международными учреждениями, общественными организациями. Воздействие государства осуществляется через систему законодательных актов с помощью государственных и муниципальных органов власти.

Во втором параграфе третьей главы «Реализация права на защиту от безработицы» анализируется международная и российская практика по трудоустройству и занятости населения, обеспечиваемая государственными органами, работодателями, общественными организациями.

Острые проблемы существуют и в сфере реализации провозглашенного права на защиту от безработицы. Закрепление в Конституции права на защиту от безработицы имеет жизненно важное значение для всех лиц наемного труда, а также общества в целом. Стремление любого общества к полной занятости связано не только с тем, что трудом создаются материальные блага и услуги, но и с тем, что вознаграждение, которое получают трудящиеся, дает им возможность осознавать свою социальную роль в обществе и приобрести чувство самоуважения, связанное с этим. Практически все важнейшие международно-правовые акты о правах и свободах человека и гражданина содержат положения о взаимообусловленности свободного труда, свободного выбора рода деятельности, профессии и защиты от безработицы.

Российская безработица имеет следующие особенности:

-отсутствие резкого падения за счет сокращения продолжительности рабочего времени, снижения оплаты труда, вынужденной неполной занятости;

-слабое развитие информационной инфраструктуры рынка труда;

-высокая молодежная безработица и недостаточная внутрорегиональная мобильность рабочей силы;

-на безработицу влияет политика занятости, проводимая государством.

С учетом особенностей безработицы в России государственная и муниципальная власть должна принимать следующие управленческие действия, являющиеся политическими:

1. На федеральном уровне: изменение законодательства в сторону поддержки предприятий, гарантирующих рабочие места; широкая поддержка малого бизнеса; разработка проектов и программ по эффективной занятости.

2. На региональном и местном уровнях: переориентация экономики на удовлетворение потребности населения в местном сырье и местных ресурсах; разработка проектов и программ на местном уровне по ликвидации безработицы.

В **Заключении** формулируются общие выводы по проблеме и отмечено, что в работе осуществлены:

- анализ кризисной ситуации занятости в депрессивном субъекте РФ, нахождение политико-правовых средств регулирования безработицы в регионе;

- показ личности в системе социально-политических взаимодействий, характеристика ее практической деятельности на волне протеста против безработицы, при которой происходит деградация человека;

- оценка протеста как направленного не против структур власти, а как бы внутрь самого человека, который деградирует;

- обоснование принципов государственного регулирования занятости человека в интересах национальной и региональной безопасности;

- изучение проблем влияния политических институтов и органов местного управления на личность в социуме в условиях безработицы и формирования политики занятости;

- разработка модели эффективного государственного механизма, позволяющего корректировать кризис занятости человека в регионе.

В современный период повышается роль государственных и общественных институтов по содействию занятости человека как условие обеспечения национальной и региональной безопасности. Проблема занятости населения традиционно является важной и актуальной как для самого населения, так и для органов государственной власти и местного самоуправления. Обобщение теории и практики государственного регулирования занятости в интересах национальной и региональной безопасности позволяет сформировать следующие выводы:

1. Процесс формирования политики занятости требует разработки и применения государственных мер в организационно-правовой и социально-экономической сферах, что позволяет оценить политику как систему деятельности по нейтрализации угроз безопасности.

2. Для эффективного решения проблем занятости важно программное обеспечение, которое включает организацию специальных рабочих мест, информационную поддержку эффективной занятости, защиту уязвимых категорий граждан.

3. Деятельность федеральных и территориальных органов исполнительной власти, сопряжена с взаимодействием с муниципальными органами власти, которые в перспективе должны стимулировать создание служб занятости на муниципальном уровне.

4. Осуществляется расширение субъектов активной социальной политики, появляются негосударственные фонды поддержки безработных, создаются негосударственные структуры, обеспечивающим занятость безработных.

5. Неудовлетворительные демографические характеристики населения Читинской области и отрицательное сальдо миграции негативно

вливают на потенциал занятости. Угрозы региональной безопасности существуют как для стран выбытия, так и стран прибытия в части развития политических, этнических и религиозных конфликтов. Существенно осложняют проблему занятости перспективы освоения китайцами российского Дальнего Востока и Читинской области.

6. Созданная двухзвенная система управления безработицей делает политический институт управления более эффективным и специализированным

7. Активная политика занятости, по сравнению с пассивной политикой, позитивно воздействует на экономико-социальные (бедность, социальное расслоение) и политические процессы (управляемость структур власти, стабильность, реформирование институтов управления, их эффективность).

8. Существует прямая зависимость занятости и безопасности: чем больше занятость, тем выше безопасность. Подобная зависимость ограничивается действиями государственных и муниципальных властей в условиях административного и муниципального реформирования. Муниципальная безопасность предполагает перенос центра тяжести по проблемам занятости с федерального и регионального уровней на муниципальный, что обеспечит учет местных особенностей регулирования занятости. Это позволяет отметить огромное значение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению занятости человека в субъекте РФ.

9. Анализ процессов занятости человека в Читинской области позволяет оценивать безработицу как социально-политический риск в региональной безопасности. Безработица, усугубляя социально-политические проблемы, ослабляет общество, делает государство уязвимым перед лицом внешних и внутренних угроз. Основными последствиями безработицы являются: бедность и нищета значительной части населения, а как следствие, ухудшение здоровья (невозможность оплатить медицинские услуги, тяжелые условия жизни), маргинализация населения, неспособность получить достойное образование; потеря интеллектуального потенциала общества (образовательно-профессиональная деградация рабочей силы, «утечка мозгов»).

Безработица, центрируя общественные противоречия и конфликты, стимулирует функционирование политического руководства как деятельности ведущих органов государственной власти и местного самоуправления.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

1.Бейдин, С.В. Региональная безопасность, ее характеристика с точки зрения социальных ресурсов. /С.В. Бейдин// Первые Забайкальские социологические чтения: мат. конф.– Чита: ЧитГУ, 2002. – С. 110-118. (0,5 п.л.)

2.Бейдин, С.В. Статус местного самоуправления и решение проблем муниципальных образований как фактор укрепления национальной безопасности РФ. /С.В. Бейдин// Проблемы внутренней безопасности России в XXI в.: материалы конференции / науч. ред. А.А. Прохожев. - М.: ЗАО «ЭДАС-ПАК»; РОО «Центр политической информации», 2003. – С. 79-83. (0,3 п.л.)

3.Бейдин, С.В. Региональная и муниципальная безопасность как система регулируемых мер. /С.В. Бейдин// Вестник ЧитГУ. – Чита: ЧитГУ, 2003. – С. 50-58. (0,5 п.л.)

4.Бейдин, С.В. Взаимосвязь безопасности человека и муниципальной безопасности /С.В. Бейдин// 10 лет Конституции РФ: материалы конференции. – Чита: ЧитГУ, 2004. – С. 29-35. (0,4 п.л.)

5.Бейдин, С.В. Факторы, влияющие на государственное регулирование занятости человека в муниципальных образованиях. // Вторые Забайкальские социологические чтения: мат. конф.- Чита: ЧитГУ, 2004. Ч. 2. – С. 160-168. (0,5 п.л.)

6.Бейдин, С.В. Демографические риски и их влияние на занятость приграничного субъекта РФ /С.В.Бейдин// Проблемы национальной безопасности России – региональный аспект: материалы региональной научной конференции: в 2 Т. – Чита: ЧитГУ, 2005. – Т.1. – С.69-74. (0,4 п.л.)

7.Бейдин, С.В. Интеграционные процессы обеспечения занятости человека как условие достижения региональной безопасности /С.В. Бейдин// Кулагинские чтения: материалы V Всероссийской научно-практической конференции. 30 ноября -1 декабря 2005. – Чита: ЧитГУ, 2005. – С. 58-62. (0,3 п.л.)

№ 25361

РНБ Русский фонд

2006-4
29746

Лицензия ЛР № 020525 от 02.06.97 г.

Сдано в производство 25.11.2005 г.

Уч. – изд. л. 1, 1

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л. 1,0

Заказ № 173

Читинский государственный университет
672039, Чита, ул. Александрово-Заводская, 30

Издательство ЧитГУ