

УДК 394

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ БАЛАНСОВ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СМИРНОВА ОЛЬГА ОЛЕГОВНА

доктор экономических наук,
Совет по изучению производительных сил (СОПС)
ВАВТ Минэкономразвития России.

Аннотация: нормативной правовой базой сегодня определена необходимость разработки балансов трудовых ресурсов. Разработка балансов также соответствует основному принципу построения системы стратегического планирования в Российской Федерации, определенному Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - принципу сбалансированности. В статье также приводятся основные методологические подходы к построению балансов в экономике, включающие материально-вещественные, трудовые, стоимостные пропорции и взаимосвязи.

Ключевые слова: баланс трудовых ресурсов, стратегическое планирование, пропорции в экономике, формы построения балансов.

LEGAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF FORMATION OF BALANCES OF HUMAN RESOURCES
IN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING OF THE RUSSIAN FEDERATION

Smirnova Olga Olegovna

Summary: the regulatory legal base defined need of development of balances of human resources today. Development of balances also corresponds to the basic principle of creation of a system of strategic planning in the Russian Federation determined by the Federal law «About Strategic Planning in the Russian Federation» - to the principle of balance. In article it is also given the main methodological approaches to creation of balances in economy including material and material, labor, cost proportions and interrelations.

Keywords: balance of human resources, a strategic planning, proportions in economy, forms of creation of balances.

Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] (ст. 20) говорит о необходимости предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации в рамках разработки Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [2] уточняет положения закона. Согласно указанному постановлению Стратегия пространственного развития Российской Федерации включает в себя:

анализ особенностей и актуальных проблем пространственного развития Российской Федерации, содержащий «оценку факторов, условий и рисков пространственного развития Российской Федерации, в том числе существующей системы расселения на территории Российской Федерации» [2];

прогноз (оценка) потребности субъектов Российской Федерации в «трудовых ресурсах с учетом перспективной экономической специализации и прогнозов социально-экономического развития соответствующих территорий» [2].

При этом разработанный в 2018 году Министерством экономического развития Российской Федерации проект стратегии пространственного развития Российской Федерации не содержит ни подходов к системе расселения, ни потребности субъектов Российской Федерации в трудовых ресурсах.

Вместе с тем, является очевидным фактом, что прогнозные оценки трудовых ресурсов, как и баланс на рынке труда, важны для предприятий, учебных заведений по подготовке-переподготовке кадров и должны разрабатываться в целях оценки сбалансированности потенциального спроса и предложения квалифицированных кадров и рабочей силы в целом на рынке труда, прогноза перспективных направлений развития рынка труда на основе отраслевых стратегий и перспектив развития отдельных секторов экономики и видов экономической деятельности в регионе, необходимости государственного регулирования процессов формирования, использования трудовых ресурсов, повышения эффективности управленческих решений, ознакомления гражданина со спросом и предложением на рынке труда, прогнозной потребностью рынка труда по профессиям, специальностям и направлениям подготовки.

В соответствии со ст.7 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [3] «разработка прогноза баланса трудовых ресурсов Российской Федерации, осуществляемая в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации» [3] является полномочием федеральных органов государственной власти в сфере занятости населения.

В 2012 году приказом Минздравсоцразвития Российской Федерации утверждена «Методика разработки прогноза баланса трудовых ресурсов» [4], в которой отмечено, что «прогноз баланса трудовых ресурсов разрабатывается в целом по Российской Федерации на очередной год и плановый 2-летний период по видам экономической деятельности в соответствии с перечнем разделов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности» [4]. Базовым подходом при разработке прогноза должен быть принцип согласованности с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на обсуждаемый прогнозный период. Исходной базой для разработки прогноза должны являться следующие данные: «данные отчетного баланса трудовых ресурсов; данные по основным макроэкономическим показателям за текущий год и на прогнозный период; данные о предположительной численности постоянного населения (демографический прогноз) за текущий год и на прогнозный период; среднегодовая численность занятых в экономике по подразделам, классам и подклассам ОКВЭД за отчетный год, текущий год и на прогнозный период; среднегодовая численность работников банковской системы за отчетный год, текущий год и на прогнозный период; среднесписочная численность работников федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований за отчетный год и первое полугодие текущего года; численность иностранных трудовых мигрантов за отчетный год, текущий год и на прогнозный период; среднегодовая численность обучающихся в трудоспособном возрасте с отрывом от работы за отчетный год, текущий год и на прогнозный период; среднегодовая численность отдельных категорий граждан, застрахованных в системе обязательного страхования, за отчетный год, текущий год и на прогнозный период» [4].

Также в методических рекомендациях «по разработке и корректировке долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» [5] отмечено, что «одним из основных принципов разработки и обоснования прогноза является обеспечение его сбалансированности по ос-

новным направлениям: «спрос - предложение», «ресурсы - производство»; «цены - доходы - спрос». С этой целью рекомендуется разработка балансов, образующих систему балансов долгосрочного прогноза: баланс трудовых ресурсов или ресурсов рабочей силы» [5].

На региональном уровне, в части прогнозов балансов трудовых ресурсов субъектов Российской Федерации, надо отметить, что в соответствии с Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации» [3] «органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять разработку прогноза баланса трудовых ресурсов субъектов Российской Федерации» [3]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3.06.2011 г. № 440 «О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов» [6] «органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано разрабатывать прогноз баланса трудовых ресурсов по субъектам Российской Федерации» [6].

Практика разработки такого важного документа как прогноз баланса трудовых ресурсов говорит о следующем.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.06.2011 г. № 440 «О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов» [6] Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации необходимо «ежегодно разрабатывать прогноз баланса трудовых ресурсов на очередной год и плановый 2-летний период» [6].

Однако, указанный документ федерального уровня разработан не был.

На региональном уровне субъекты Российской Федерации в период 2012-2014 годы разрабатывали региональные прогнозы баланса трудовых ресурсов на основе представленных в приказе Минздравсоцразвития Российской Федерации методик расчета численности трудовых ресурсов в прогнозном периоде и расчета распределения трудовых ресурсов в прогнозном периоде.

Почти все субъекты Российской Федерации утвердили региональные нормативные акты о разработке прогноза баланса трудовых ресурсов.

Вместе с тем, такой документ как баланс трудовых ресурсов в системе документов стратегического планирования, определенных Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], как уже упоминалось выше, не значится. При этом прогноз баланса трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации это прогнозный документ, который является важной составляющей системы документов стратегического планирования в субъекте Российской Федерации [1].

В 2017 году в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривался проект федерального закона № 324355-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Законопроектом предлагалось дополнить прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период новым разделом «баланс трудовых ресурсов, в том числе потребность в привлечении иностранных работников по отдельным видам экономической деятельности и их количество», установив обязательность опубликования указанных прогнозов на официальном сайте органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сети «Интернет».

Таким образом, прогноз баланса трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации является важной составляющей системы документов стратегического планирования в субъекте Российской Федерации, а отражение прогноза баланса трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации в структуре долгосрочного и среднесрочного прогнозов субъекта Российской Федерации позволит обеспечить преемственность документов, не приведет к необходимости разработки нового вида документа [7], такого как баланс трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации.

Необходимость определения прогноза баланса трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации составной частью прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации также соответствует требованиям Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [8], определившим, что потребность в привлечении иностранных работников по отдельным видам экономической деятельности и их количество устанавливаются прогнозом социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на соответствующий период.

В целом, в целях комплексного отражения прогнозов по данному направлению должен быть разработан прогноз баланса трудовых ресурсов Российской Федерации (в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов»), который должен получить практический инструмент в виде предложений по совершенствованию системы расселения на территории Российской Федерации в рамках разработки Стратегия пространственного развития Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]) и детализирован в прогнозах балансов трудовых ресурсов субъектов Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации»).

Вместе с тем надо отметить, что экономическая наука выявила ряд важнейших закономерностей, характеризующих изменения экономических пропорций и структурные сдвиги в экономике. Между общеэкономическими (макроэкономическими), производственными и трудовыми (баланс трудовых ресурсов) пропорциями существует неразрывная связь. Изменения отраслевых пропорций, происходящих в результате технического прогресса, влияют на отраслевую структуру, обуславливают повышение эффективности производства, отражаются на потребности в качестве трудовых ресурсов и пропорций на рынке труда.

Однако, несмотря на тесные взаимосвязи, общеэкономические (макроэкономические) и производственные пропорции отличаются друг от друга, различен круг проблем и тенденций, характеризующих изменения пропорций, а также методов их расчетов. На определенный горизонт планирования (кратко- и среднесрочный) необходимо находить и устанавливать оптимальное соотношение в развитии, например, промышленного и сельскохозяйственного производства, что обусловлено, в первую очередь, ограничениями по ресурсам. И сегодня, в первую очередь, это кадровые ресурсы.

Определение конкретных количественных пропорций в развитии экономики производятся с помощью развернутой системы балансовых расчетов, а основные экономические пропорции устанавливаются в общем балансе по экономике (балансе народного хозяйства) [9].

В балансе трудовых ресурсов распределение последних между отраслями производства вообще невозможно планировать без учета изменений, которые произойдут при модернизации отдельных отраслей и предприятий. И наоборот, предприятия и высокоточная техника будут простаивать, если заранее не определена возможность соответствующего обеспечения специалистами определенных профессий и квалификаций.

В экономической науке различают три основных вида балансовых связей и, соответственно, три формы построения балансов [10].

Первая форма: прямые связи одной отрасли производства с другими предприятиями и отраслями, на основе таких балансов выявляется система комплексной зависимости от других отраслей (предприятий), а также других отраслей (предприятий) от данной отрасли (предприятия).

Вторая форма: обобщенные взаимосвязи получают свое выражение в системе межотраслевых и межрайонных (региональных) балансов – материальных и трудовых. В масштабе экономики в целом играет роль только совокупность межотраслевых и межрайонных (региональных) балансов. Ранее, в советский период планирования, использовался так называемый «шахматный» баланс, в основе которого лежали межотраслевые производственные связи, присущие народному хозяйству в целом [10]. Вместе с тем, ошибочно было бы полагать, что можно в каждой из балансовых групп (энергетика, машиностроение, сельское хозяйство и проч.) выделить лишь основные производственные связи и на их основе строить пропорции и балансы. Некоторые экономисты считают, что определяющее значение для обеспечения системы материальных пропорций имеет примерно 500 производственных связей и, следовательно, достаточно знать лишь 500 коэффициентов. В действительности, в большинстве отраслей нет второстепенных связей, а нехватка какого-либо вспомогательного материала или детали, занимающего нередко 0.5 процента в материальных затратах на производство, создает угрозу диспропорции и тормозит производство. Таким образом, практически весь смысл системы балансов состоит в обеспечении комплексности связей и необходимых пропорций с учетом ограниченности ресурсов.

Третья форма: так называемый сводный баланс. Если проводить аналогию с «шахматным» ба-

лансом, где отражался материально-вещественный баланс, в сводном балансе отражались как стоимостные, так и материально-вещественные показатели. В сводном балансе все пропорции в экономике выступают в форме материально-вещественных, трудовых и стоимостных взаимосвязей.

Сегодня широкое внедрение балансовых методов в практику планирования, особенно для составления долгосрочных стратегий и прогнозов, требует разработки теоретических и практических вопросов, а также осуществления ряда организационных мероприятий. Вместе с тем, данный подход можно рассматривать как реализацию одного из основополагающих принципов системы стратегического планирования, определенных статьей 7 «Принципы стратегического планирования» Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] - принципа сбалансированности системы стратегического планирования, который определен как «согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации» [1].

Список литературы

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»
3. Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»
4. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 29.02.2012 N 178н «Об утверждении Методики разработки прогноза баланса трудовых ресурсов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.03.2012 N 23655)
5. Приказ Минэкономразвития России от 30.06.2016 N 417 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации»
6. Постановление Правительства РФ от 03.06.2011 N 440 (ред. от 16.08.2018) «О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов» (вместе с «Правилами разработки прогноза баланса трудовых ресурсов»)
7. Принципы стратегического планирования: методология и практика // сборник. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Совет по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России. М., 2018 г., 113 с.
8. Федеральный закон от 25.07.2003 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»
9. Методы планирования межотраслевых пропорций // монография под редакцией А.Н.Ефимова и Л.Я.Берри. Издательство «Экономика». М., 1965 г.
10. Расширенное социалистическое воспроизводство и баланс народного хозяйства // монография под общей редакцией Ш.Я.Турецкого. М.. издательство «Мысль», 1964 г.