

УДК 331.5

## СЛУЖБА ЗАНЯТОСТИ КАК ИНСТИТУТ-РЕГУЛЯТОР РЫНКА ТРУДА

**Т.В. Игнатова, С.С. Змияк**

Южно-Российский институт управления – филиал РАНХ и ГС  
при Президенте Российской Федерации

E-mail: tignatova@uriu.ranepa.ru, ectheory@uriu.ranepa.ru

Формирование инновационной экономики в субъектах Российской Федерации зависит от диверсификации практически всех элементов региональной экономики. Значимость эффективного функционирования социально-экономических механизмов развития российских регионов существенно повышается в период финансово-экономического кризиса и посткризисного восстановления. В этой связи актуален анализ трансформации функций института-регулятора государственной политики на рынке труда на региональном и местном уровне, которым является служба занятости. Необходимость оперативной разработки и реализации комплекса мер по снижению напряженности на региональном рынке труда требует реструктурирования ситуации на рынке труда посредством создания необходимого количества новых рабочих мест, отвечающих целям и задачам предотвращения эффектов экономического кризиса. В статье рассматриваются ключевые аспекты развития органов государственной службы занятости населения в Российской Федерации, а также обозначены элементы системы основных направлений государственной политики в области активизации стимулирующих инструментов регулирования отечественного рынка труда.

*Ключевые слова:* государственная служба занятости населения, рынок труда, безработица, профилирование безработных граждан, профориентация населения, самозанятость.

## EMPLOYMENT AGENCY AS INSTITUTE-REGULATOR OF LABOR MARKET

**T.V. Ignatova, S.S. Zmiyak**

The South Russian Institute of Management – branch of the Russian  
Presidential Academy of National Economy and Public Administration

E-mail: tignatova@uriu.ranepa.ru, ectheory@uriu.ranepa.ru

Formations of innovative economy in subjects of the Russian Federation depends on diversification practically of all elements of regional economy. The importance of effective functioning of social and economic mechanisms of development of the Russian regions significantly increases during financial and economic crisis and post-crisis restoration. In this regard the analysis of transformation of functions of institute regulator of a state policy in labor market at the regional and local level which the employment service is actual. Need of expeditious development and realization of a package of measures on decrease in intensity in regional labor market demands restructuring of a situation in labor market by means of creation of necessary quantity of the new workplaces answering to the purposes and problems of prevention of effects of an economic crisis. This article examines the key aspects of the development of public service employment in the Russian Federation, as well as to identify the components of the main directions of the state policy in stimulating activation of regulatory instruments of the domestic labor market.

*Key words:* state service employment, labor market, unemployment, profiling unemployed population, career guidance, self-employment.

В истории развития современной российской государственной службы занятости происходят изменения по следующему пути – от института, занимающегося содействием в области занятости безработным гражданам, к тому институту, который занимается развитием экономической активности населения и минимизирует финансово-экономические последствия кризиса, из-за которого повышается ответственность данного органа власти перед обществом [3, 4]. Можно выделить несколько этапов развития российской государственной службы занятости.

Первый этап – становление – может быть условно ограничен временным периодом 1991–1992 гг. В 1991 г. с принятием закона о занятости населения в круг вопросов государственного управления вошло решение проблем занятости и безработицы, регулирования рынка труда. В соответствии со спецификой этого этапа государственная служба занятости рассматривалась как структура специальных государственных органов, которые призывают обеспечивать решение проблем, связанных с занятостью населения, а также регулировать отношения спроса и предложения на рабочую силу, помогать тем гражданам, которые не работают, в устройстве на работу, содействовать их подготовке в профессиональном плане, оказывать социальную поддержку безработному населению.

Первичным звеном государственной службы занятости стал районный (городской) центр занятости. Данные центры создавались на базе бюро по трудоустройству и информации населения. При этом функции государственной службы занятости населения были значительно расширены в сравнении с функциями уже существующих систем трудоустройства граждан. Отметим, что главную роль в формировании службы занятости сыграли местные органы труда и занятости. В целом им удалось преодолеть новую ситуацию на рынке труда и принять безработных, которые официально заявили о своем статусе, и других «искателей» социальной поддержки. Из-за того что происходит увеличение притока таких «клиентов» и начинают «либерализовываться» цены, а также и рост числа освобожденных работников ввиду промышленного спада, в короткий срок был налажен процесс регистрации и материальной поддержки безработных, создающих новые формы посредничества на рынке труда.

Исходя из этого следует отметить, что для финансирования мероприятий по реализации политики занятости и деятельности Государственной службы занятости был создан Государственный фонд содействия занятости. Средства фонда образовывались за счет обязательных отчислений предприятий, учреждений и организаций, средств федерального, регионального и местных бюджетов, а также добровольных взносов и других поступлений. При этом 90 % средств, формируемых на территориях, оставалось в их распоряжении, а 10 % отчислялось в его федеральную часть.

Второй этап развития государственной службы занятости начинается с 1993 г. В законодательство были добавлены изменения о ее статусе, гарантиях занятости и регистрации безработных, которое обеспечивает усиление централизации регулирования региональных рынков труда.

Одной из наиболее затратных и, как казалось тогда, полезных программ того времени являлась программа «Создание и сохранение рабочих мест». Суть ее сводилась к предоставлению финансовой поддержки из фонда за-

нятости работодателям, создающим дополнительные рабочие места по договорам, которые заключаются с органами службы занятости для граждан, не имеющих работы по направлению данной службы.

Отметим, что в конце 1990-х гг. в целом произошел переход от активной политики занятости к главным образом пассивной. Пересмотр активной политики занятости – это не только следствие недостаточности финансовых ресурсов, но и результат того, что Минтруд признал не особо эффективным в рамках России активную политику посредством создания новых рабочих мест с 1997 г., отказался от выделения кредитов на инвестиционные проекты для создания и сохранения рабочих мест для безработных граждан.

В середине 1990-х гг. в России стало очевидным, что решение проблемы занятости предполагает не только материальную помощь безработным и содействие им в трудоустройстве: в регионах организуется научно обоснованная профориентация, в том числе психологическая адаптация, профессиональная подготовка; активизируется влияние на системы профессиональной переподготовки и общественных работ, трудовой мобильности.

Но сама задача, касающаяся поддержки и расширения системы рабочих мест в России на правительственном уровне, была поставлена только однажды, когда по инициативе Министерства труда РФ была создана «Комплексная программа мер по сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы», куда были поставлены указанные задачи. Но ведущие министерства, связанные с экономическим блоком, которые распоряжались потоками финансов – Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ – не являлись ответственными за исполнение этой программы. Программу оставили на усмотрение Министерства труда РФ, которое не управляло потоками финансов. Поскольку финансирование программы ограничились, значимых с точки зрения статистики изменений в данную ситуацию не было внесено. Увеличение занятости и уменьшение безработицы начало происходить в 1999 г., не основываясь на общей экономической политике, проводимой Правительством России и Комплексной программой. Это возникло при падении курса рубля, а также изменении в соотношении экспорта и импорта, желательных сдвигов на рынке энергоносителей в мире.

Федеральная служба по труду и занятости ввела термин «регулируемый рынок труда», под которым аналитики подразумевают движение вакансий из числа безработных, которые регистрируются органами государственной службы занятости. Данная часть рынка не вписывается в контекст социально-экономических отношений, протекающих в сфере труда. Исходя из этого сужение термина «рынок труда» подгоняется под те службы, которые являются обладателями небольших финансовых и методических ресурсов, позволяющих «измерять» параметры рынка труда, особенно во вторичной занятости [2].

Положительные изменения экономические и политические, произошедшие в стране в начале 2000-х гг. повлияли бы на официальную точку зрения федеральных органов власти, а также и на саму политику рынка труда и занятости, но данных изменений не произошло. Наоборот, сокращение безработицы помогло уменьшить остроту проблемы и помогло консервации позиций либерализма, по которым органы власти на рынке труда

пользуются «правилами игры» по найму, а также увольнению работников и оказывают государственные услуги в рамках организованного трудоустройства, а также осуществляют социальную поддержку безработным, которые официально зарегистрировали свой статус.

Период конца XX – начала XXI в. в деятельности государственной службы занятости России прошел под знаком формального усиления взаимодействия ее деятельности с другими структурами государственной власти. Главная цель такого подхода – обеспечение увязки мер социально-экономического развития, бюджетной и налоговой политики с мероприятиями по поддержанию занятости населения. Так, Министерству экономики РФ предписывалось при проведении конкурсов инвестиционных проектов считать создание и сохранение рабочих мест в регионах с высоким уровнем безработицы одним из основных критериев оценки таких проектов. Органам исполнительной власти субъектов РФ указывалось на необходимость считать организацию и развитие общественных работ для безработных и ищущих работу граждан важнейшим направлением деятельности в сфере поддержания занятости населения. Министерству образования РФ предписывалось ежегодно разрабатывать планы приема учащихся в профессиональные образовательные учреждения с учетом прогноза ситуации на рынке труда.

Под влиянием перечисленных мер государственного регулирования рынка труда формировались и итоговые показатели деятельности государственной службы занятости населения. В 1995–2000 гг. численность обратившихся по вопросам трудоустройства в службы занятости уменьшилась на 376,5 тыс. человек, а в 2000–2012 гг. – на 1668 тыс. человек (в период 2012 г. – 4496,5 тыс. человек). Количество граждан, которые трудоустроены при посредничестве со службой занятости, увеличилось в период 1995–2000 гг. на 981,5 тыс. человек, а в 2000–2011 гг. – на 785 тыс. человек (за 2012 г. – 2918,7 тыс. человек) [11].

Реальное функционирование российского рынка труда на этапе его формирования характеризовалось небольшими потерями в занятости и умеренной безработицей; гибким рабочим временем и сверхгибкой заработной платой; интенсивным оборотом рабочей силы; наконец, невысокой активностью забастовок. Из-за чего он оказался приспособленным к тому, чтобы отражать многочисленные шоки в процессе системной трансформации. Однако несмотря на то, что механизмы приспособления не довели российский рынок труда до критического обвала, следует признать, что практика формирования этого рынка не соответствовала первоначальному замыслу [4].

Сохраняется и типичная для России региональная дифференциация итоговых показателей деятельности органов государственной службы занятости, обусловленная спецификой динамики локальных рынков труда отдельных территорий страны.

В 2001 г., в период ликвидации Фонда занятости населения большинство «непрофильных» подпрограмм были закрыты.

Помимо всего этого работники службы занятости не стали входить в категорию «государственные служащие» и стали относиться к «бюджетникам», что повлекло за собой снижение уровня оплаты труда и другого рода

социальных гарантий, а также отток из данных учреждений квалифицированных кадров.

Но в рамках достаточно небольших материальных возможностей работники службы занятости решают задачи, связанные с трудоустройством и социальной поддержкой граждан, которые нуждаются в помощи.

В последние годы федеральные и региональные органы службы занятости находятся в состоянии перманентного реформирования. В связи с этим нынешний этап развития государственной службы занятости в России характеризуется рядом административных преобразований.

Главная цель – систематизация и упорядочение функций службы занятости, изменение порядка финансирования деятельности ее региональных подразделений. В ходе административной реформы образовалась Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) [9]. После принятия закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., который был посвящен монетизации льгот и другим вопросам [12]. В субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти стали производить свертывание и малозатратных программ по содействию занятости населения, которые уже работали, подразумевая, что всю работу могут взять на себя региональные управления Роструда.

Затем маятник политики качнулся в сторону децентрализации. В 2006–2007 гг. служба занятости в нашей стране, а также и организационный механизм, который проводился в области политики по содействию занятости, были в состоянии делегирования огромного количества полномочий с федерального уровня на уровень субъектов Федерации. По Федеральному Закону от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации определенные полномочия, связанные с осуществлением контроля по обеспечению гарантий государства в сфере занятости населения; а также регистрации граждан для помощи им в поиске работы и граждан, не имеющих работу и официально заявивших об этом в службы занятости; оказания государственных услуг с целью помощи гражданам в поиске необходимой для них работы, а также и другие полномочия.

Субвенции из федерального бюджета являлись средствами, необходимыми для осуществления передаваемых полномочий. Объем средств, которые были предусмотрены Федеральным фондом компенсаций в виде субвенций различным бюджетам субъектов Федерации, необходимых для реализации переданных полномочий, можно было определить посредством количества населения и методикой расчета норматива затрат, который был утвержден Правительством РФ. Субвенции могут быть зачислены в установленном порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации. Правительство РФ устанавливает порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций.

В 2000-е гг. взамен федеральным программам содействия занятости населения пришла «Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы» [10]. Данная Концепция, которая по своей форме выступает как программа действий Правительства РФ, по содержанию урезалась до ведомственной программы службы занятости, которая действовала в рамках своего скромного бюджета. Из основных положений программной части Концепции, необходимо отметить «повышение качества рабочей силы и конкурен-

тоспособности граждан на рынке труда, обеспечение отраслей экономики рабочими и специалистами определенных профессий и квалификации, разработка прогнозов потребности в рабочих и специалистах». Из реальных действий, которые выполняются службой занятости, является профессиональная подготовка и переподготовка части безработных граждан, которые являются зарегистрированными.

Что же касается содействия занятости, а также стимулирования создания и сохранения рабочих мест, нужно заметить, что в данных целях было заложено уменьшение нагрузки налогового бремени на самих работодателей и стимулирование для организации рабочих мест в наиболее эффективных отраслях экономики,

Из таких поставленных задач действительно выполнялись те, которые входили в обычную сферу деятельности службы занятости, например, трудоустройство граждан на заявленные предприятиями вакантные рабочие места.

Практика работы региональных служб занятости показывает, что эффективность пассивных мер (выплата пособий, материальной помощи и пр.) невысока, так как она не обеспечивает решения проблем безработицы. Вместе с тем необходимо помнить, что всегда будут люди, которые не смогут участвовать в мероприятиях активного характера по состоянию здоровья, возрасту и т.п. Поэтому важное значение имеет установление оптимального соотношения между активными и пассивными мерами регулирования рынка труда.

По некоторым оценкам, активными программами охватываются исходя из лимитов финансирования примерно 25–30 % зарегистрированных безработных, что представляется явно недостаточным. Результативность активных программ выражается, прежде всего, в показателях трудоустройства безработных граждан. Однако не все программы, в отличие от посредничества в трудоустройстве, профессионального обучения имеют точные количественные оценки по трудоустройству (профорентация, программы социальной реабилитации, общественные работы и др. – основные показатели деятельности органов государственной службы занятости населения Ростовской области за 2008–2013 гг. представлены в табл. 1).

В период кризиса пассивная политика государства обретает особое значение. Это основывается на том, что без работы остается большое количество трудоспособного населения, нет возможности сразу найти работу. Именно в такой момент поддержка службы занятости обретает свою важность и начинает осуществлять социальную защиту, другой вопрос о величине пособия, которая только в 2009 г. приблизилась к прожиточному минимуму.

Очень важно, чтобы вмешательство государства происходило на основе экономических и правовых рычагов, с максимальным подключением предпринимательских структур.

При спаде экономики основное место занимает блок мер против кризиса кроме законодательных, экономических, организационных инструментов для решения таких вопросов: недостаточность ресурсов труда, территориальный и структурный дисбаланс, возникающий между спросом и предложением на рынке труда. Эти меры должны улучшать систему про-

Таблица 1

**Основные показатели деятельности органов государственной службы занятости населения Ростовской области\***

№ п/п	Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Численность граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы (человек)	197707	207003	175333	163928	153051	153300
2	Численность граждан, зарегистрированных в качестве безработных (человек)	76063	101976	77506	65315	51008	43921
3	Численность граждан, нашедших работу при содействии органов службы занятости (человек)	149679	121901	118274	116454	115621	111195
4	Из них трудоустроены на постоянную работу (человек)	78363	58417	60728	62485	66155	66041
5	Численность граждан, получивших государственную услугу по организации профессиональной ориентации граждан (человек)	156139	140183	125585	122892	119507	107552
6	Численность безработных граждан, получивших государственную услугу по психологической поддержке (человек)	6455	3704	3569	3380	3721	3544
7	Численность граждан, проходивших обучение по направлению органов службы занятости (человек)	8109	12096	13073	11980	8844	8563
8	Численность безработных граждан, принимавших участие в оплачиваемых общественных работах (человек)	23769	30255	26172	21362	16543	12941
9	Численность безработных граждан, получивших государственную услугу по содействию самозанятости (человек)	5703	11422	9050	6189	1823	1472
10	Численность безработных граждан, состоящих на регистрационном учете от 8 мес до 1 года (человек)	1645	6154	4235	3300	2510	2320
11	Заявленная потребность в рабочих местах для замещения свободных рабочих мест (вакантных должностей), единиц	243580	179469	196707	212342	234148	224177
12	Из них для замещения рабочих профессий, единиц	196515	142358	154908	168207	183722	175700

\* Составлено авторами на основе данных, представленных в ежеквартальной Форме № 2-г (трудоустройство) (Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения) за 2008–2013 гг.

фессионального образования, а также вести мониторинг спроса и предложения, действующего на рынке труда для граждан, как освобожденных с предприятий страны вследствие уменьшения производства, реструктуризации или банкротства; молодежь; другие категории, которые обладают низкой конкурентоспособной борьбой на рынке труда.

Следует отметить, что пассивная политика должна дополнять активные мероприятия на рынке труда, а не наоборот. Исследования Центрального экономико-математического института РАН показали, что увеличение доли «активных» расходов на 5 % за счет уменьшения «пассивных» приводит к повышению результативности деятельности служб занятости в среднем на 10–15 % в зависимости от того, на какие мероприятия приходится увеличение объема расходов [8]. Политика занятости должна быть направлена в первую очередь на формирование и действие эффективной системы мер по скорейшему возвращению лиц, потерявших работу, в сферу занятости.

Кризис занятости, который наблюдается в последние годы в России, парализовал, что зафиксировано в результатах проводимых нами исследований по Югу России, главным образом мужчин, работавших на производстве, в реальном секторе экономики. Наблюдалось замещение мужчин женщинами, причем с особой интенсивностью – именно в сфере производства. Эти явления могут быть объяснены и как результат различия в отношении появления других вариантов занятости для мужчин по сравнению с женщинами. В случае мужчин давление на них с целью обеспечения дохода действует гораздо быстрее и приводит к добровольному уходу с «проблемного» предприятия к другим работодателям или к открытию собственного дела. Уровень доходов в Южно-Российском регионе остается крайне низким, хотя динамика среднедушевых денежных доходов населения Южного федерального округа в 2013 г. опережала среднероссийскую [5].

Практика работы служб занятости в регионах и анализ статистических данных показывают, что наиболее результативной является программа посредничества в трудоустройстве (активное использование банка данных вакансий, помощь ищущим работу в составлении успешного резюме и т.д.). Участниками программы являются граждане, обращающиеся в службы занятости в целях трудоустройства и готовые приступить к работе (не нуждающиеся в дополнительном повышении квалификации или тем более переобучении новой профессии), приоритетным правом пользуются зарегистрированные безработные. Эта программа охватывает 65–70 % всех трудоустройств, наиболее экономична с точки зрения затрат и оказывает наибольшее влияние на противодействие безработице и содействие занятости населения.

Весьма результативными в субъектах Федерации являются программы профориентации населения (информирование, консультирование, отбор, психологическая поддержка), охватывающие ежегодно 5,0 млн клиентов. При этом информирование составляет около 60 % общего объема услуг, консультирование – более 32 %, профессиональный отбор и психологическая поддержка – около 8 % от всех услуг. Эти виды профориентационных услуг обеспечивают высокую вероятность трудоустройства соискателей рабочих мест и создают условия, способствующие решению их профессиональных и психологических проблем.

Практика показывает, что около 40 % клиентов службы занятости, получивших услуги по профориентации, не регистрируются в качестве безработных и сразу принимают решение либо согласиться с предложенной работой, либо принять участие в специальных программах. Высокая ре-

зультативность профориентации объясняется не только показателями трудоустройства безработных, но и повышением их конкурентоспособности и адаптивности, формированием навыков и умений уверенного поведения на рынке труда.

Значение расходования средств на мероприятия активной политики занятости (более 95 % из них до 2012 г. составляли субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета) является дифференцированным по тому, какие последствия проявляются на рынке труда и занятости населения. К примеру, материальное обеспечение общественных работ повышает спрос на рабочую силу на местных рынках труда за счет образования рабочих мест, чье занятие не может требовать предварительной профессиональной подготовки. Трата средств, которая идет на профессиональное обучение, способствует изменению качества предложения рабочей силы на рынке труда. Данное направление по использованию средств не приводит к быстрому улучшению ситуации на локальном рынке труда, но делает для этого все. Средства, которые расходуются на профессиональное обучение, помогают повышению доходов безработного. В дальнейшем, обновив свои профессиональные знания и навыки, став конкурентоспособным со стороны внешнего рынка труда, он может претендовать на достаточно высокую оценку со стороны рынка рабочей силы, что отразится на условиях найма.

Особое влияние на состояние региональных рынков труда оказывают расходы на поддержку самозанятости. Финансирование данной программы из средств, выделяемых на регулирование региональных рынков труда, имеет как положительные, так и отрицательные последствия, и основывается на политике занятости. Формирование мест для работы стремится перевести контингент трудоспособных граждан из безработных в занятых граждан. По финансово-распределительным отношениям они не получают свою долю национального дохода, а сами становятся производителями. Малый бизнес внес огромную часть в решение острейших для России проблем безработицы и социально-общественной устойчивости. Государство дало стимул к ускоренному формированию институциональной основы малого бизнеса как сферы, рассасывающей образующуюся вследствие реструктуризации безработицу. За короткий срок число мелких и средних предприятий превысило 900 тыс., на них занято на постоянной основе 8,5 млн человек и еще большее число работников получают здесь дополнительную работу (мероприятия, реализация которых может обеспечить позитивные тенденции развития активных форм занятости, представлены на рисунке).

В общем же низкий процент охвата безработных граждан мероприятиями активной политики занятости красноречиво говорит о том, что служба занятости испытывает недостаток финансовых ресурсов для осуществления данных мероприятий. Для процесса финансирования мы должны пользоваться альтернативными источниками: поддержка местных предпринимателей, фондов и коммерческих банков, предоставление платных услуг, которые оказываются службами занятости предпринимателям (для чего требуется внести изменения в действующие нормы о бесплатности всех услуг службы занятости).

По сравнению с низким средним размером пособий по безработице в Российской Федерации, который не может создавать отрицательную трудо-



Комплекс мер, обеспечивающих позитивные тенденции развития активных форм занятости в российских регионах (составлено авторами по результатам исследования)

вую мотивацию у граждан, официально признанных безработными, специалисты службы занятости, исходя из жизненных примеров, говорят о несовершенстве Закона РФ «О занятости населения в РФ», который разрешает получать пособие по безработице при работе в полуполюгальной фирме и таким образом заставляет людей становиться социальными иждивенцами. Этому же в определенной степени способствовало изменение федерального законодательства в части включения в перечень лиц, имеющих право на пособие в максимальном размере, уволенных по собственному желанию. При этом, как уже указывалось выше, в связи с повышением размера пособия по безработице и значительным расширением численности граждан, имеющих право на его получение в максимальном размере, статус официально безработного стал более привлекательным для низкооплачиваемых работников.

По нашему мнению, региональная политика занятости должна вести к стимулу граждан, являющихся безработными, осуществлять поиск работы, а не получать социальные гарантии, формирующие у многих граждан, которые получают данные льготы, пассивность к процессу поиска работы. Сейчас государственная служба занятости стремится улучшить работу с гражданами, что дает возможность для обеспечения четкого разделения безработных на первичных стадиях обращения по социально-демографическим группам, основываясь не на потенциале трудоустройства и снижения мотивации трудовой деятельности.

Мировая практика обладает огромным опытом. Здесь речь идет о «профилеровании» граждан, которые официально являются безработными. Во

многих странах Европы и США применяют профилирование в целях быстрого трудоустройства граждан, которые стремятся получить работу, и отделяются от тех лиц, которые настроены на то, что у них будет статус «долгосрочного» безработного. Важно, чтобы такая работа велась на ранних этапах, а не в процессе приема, регистрации, профориентации и т.д.

Профилирование безработных – ключевое направление деятельности службы занятости, которая позволяет оптимизировать социальную работу с данной категорией граждан. То есть профилирование позволяет при помощи специальных обследований выделить категории безработных, которым нужно наибольшее внимание со стороны службы занятости.

Система профилирования в органах службы занятости сегодня находится на стадии становления. Но результаты ее применения для отдельных регионов страны, и в Ростовской области в частности, дают возможность судить об увеличении эффективности работы служб занятости в рамках усиления трудовой мотивации и трудоустройства граждан, которые официально являются безработными.

В 2013 г. в мероприятиях по профилированию в Ростовской области приняли участие 72 600 безработных граждан (93,7 % от числа граждан, признанных безработными за отчетный период). Процедура профилирования проводится в день признания гражданина безработным и осуществляется с использованием «анкеты клиента», по результатам обработки которой определяется профильная группа и намечается перечень мероприятий и услуг, необходимых для трудоустройства. По итогам 2013 г. наибольшая доля трудоустроенных – в 1-й и 2-й профильных группах безработных граждан.

Доля трудоустроенных безработных, входящих в 3-ю профильную группу, ниже, так как значительная ее часть – инвалиды, поиск работы для которых затруднен в связи с ограничениями индивидуальной программы реабилитации, а также лица предпенсионного возраста и жители отдаленных хуторов (количественные результаты реализации программы профилирования безработных граждан в органах службы занятости Ростовской области представлены в табл. 2).

Таблица 2

**Результаты реализации программы профилирования безработных граждан в органах государственной службы занятости Ростовской области в 2013 г.\***

Профильная группа	Количество		Трудоустроены		Направлены на профобучение, в том числе повышение квалификации	
	человек	%	человек	%	человек	%
1	10 595	14,6	4 191	39,6	1 421	13,4
2	49 077	67,6	18 153	37	4 945	10,1
3	12 928	17,8	3 434	26,6	935	7,2
Всего	72 600	100	25 778	35,5	7 301	10,1

\* Составлено автором на основе: Доклад о результатах за 2013 г. и основных направлениях деятельности на 2012–2015 гг. управления государственной службы занятости населения Ростовской области. Ростов н/Д, 2014.

В завершение следует особо отметить, что с начала 2012 г. проблемы занятости населения почти всецело легли организационным и финансовым бременем на бюджеты регионов.

В декабре 2011 г. был подписан Федеральный закон № 361 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» [13]. В нем есть много сюжетов: передача регионам полномочий по решению вопросов распределения налогов, благоустройству территории, но основная часть – вопросы занятости.

Опираясь на новый закон, федеральный бюджет выделяется на все социальные выплаты, которые необходимы для тех, кто является безработным: пособия по безработице, материальная помощь, стипендия во время профобучения, возмещение расходов Пенсионного фонда России на выплату досрочных пенсий по предложению органов службы занятости. Наиболее действенные программы, касающиеся содействия занятости – переобучение безработных, профориентация, общественные работы, ярмарки вакансий и содержание служб регионов начиная с 2012 г., финансируются через собственные средства.

Субъекты нашей страны обладают правом выделять меньше средств на содействие в области занятости, чем раньше, только при том, если прогнозные показатели по количественному составу безработных уменьшатся. В законе, о котором говорилось выше: норматив доступности определенной услуги сохраняется на уровне 2011 г. Норматив доступности – это предоставление услуги определенному количеству безработных, которые являются официально зарегистрированными. Если в 2011 г. профессиональное переобучение имели возможность пройти 15 % безработных, которые состояли на учете, то данный уровень будет сохранен и в дальнейшем. Рассмотренный перечень активных программ и услуг, осуществляемых службой занятости на региональном и местном уровнях, в целом соответствует набору средств, применяемых в странах с развитой рыночной экономикой. Результативность реализации этих программ и услуг оценивается по трем направлениям:

- программы полезны для конкретного безработного, так как возвращают его в трудовую деятельность;
- реализация программ и услуг оказывает положительное влияние на характеристики рынка труда;
- расходы на программы и услуги должны быть оптимальными и оправданы с точки зрения общественных затрат.

В этой связи представляется важным подчеркнуть, что планирование ассигнований на политику в области занятости «от достигнутого уровня» может вызвать серьезный дефицит средств, особенно тех, которые были выделены на более действенные программы. Выделение средств из бюджета Федерации равномерным образом производится в рамках одного года. Средства, выделенные в конце года, должны оставаться в пользовании центра занятости для следующего года. Нужно сформировать методику выделения бюджетных средств для проведения политики в области занятости в субъектах Российской Федерации на основе оценок их реальной нужды. Все внимание сосредоточено на активных программах, связанных с содействием в области занятости, с трудоустройством, профориентацией,

профессиональной подготовкой и переподготовкой безработных граждан, тех, кто зарегистрирован, для предотвращения повышения стоимости наиболее активных программ занятости, а также стремления сократить сроки пребывания граждан в статусе безработных.

Следует отдельно рассмотреть вопрос о дальнейшем реформировании структуры и механизмов финансирования органов государственной службы занятости населения. В этой связи стоит заметить, что в последние годы предлагались различные варианты реорганизации данной структуры. В середине 2000-х гг. Федеральная служба по труду и занятости всерьез рассматривала возможность объединения на региональном уровне органов службы занятости и инспекций по труду в связи с целесообразностью на тот момент усиления взаимосвязи и взаимодополняемости двух основных целей деятельности Роструда – защиты от безработицы и содействия в трудоустройстве, а также в обеспечении трудовых прав граждан [1].

Идеи о том, чтобы совершить передачу компенсационных функций из ведения государственных центров занятости органам, выполняющим социальную защиту населения для сосредоточения их в одном ведомстве. На наш взгляд, данный подход не берет в расчет комплексность применения методов, которые используются при реализации политики занятости. По Закону РФ «О занятости населения в Российской Федерации» инструменты пассивной политики связаны с мероприятиями, проводимыми в процессе поиска работы гражданином в период безработицы. По статье 35 данного Закона установлен целый перечень действий или бездействия безработного, на основании которых ему может быть приостановлена выплата пособия по безработице. Для дополнительной мотивации безработных и для активного поиска работы применимы административные меры.

Система компенсационных выплат не может быть разделена от комплекса мероприятий, которые стимулируют политику занятости. Степень эффективного взаимодействия такой системы показана тем, в какой период прибывает гражданин в состоянии безработицы и насколько этот период уменьшился. По-другому, безработица будет являться дорогостоящей и неэффективной для безработных, которая будет развивать иждивенческое поведение в период безработицы.

В последнее время ряд авторов [7] предлагают восстановить внебюджетный Государственный фонд занятости населения. В целом данное предложение можно рассматривать в русле последних высказываний экспертов относительно необходимости совершенствования методики выделения бюджетных средств, которые нужны для проведения политики занятости, опираясь на нормативы и прогнозируемую численность определенных категорий граждан или объемов оказываемых услуг.

Как уже отмечалось в работе, планирование ассигнований на политику занятости «от достигнутого уровня» или «от численности населения» может вызвать серьезный дефицит средств, особенно выделяемых на активные программы. А это в условиях усиления государственной линии, направленной на экономию и повышение эффективности бюджетных средств, может подтолкнуть федеральное руководство к мысли об оптимизации. Тем более что высказывания последнего времени говорят о явных намерениях урезать «лишние» расходы федерального бюджета – в 2012–2013 гг. на-

правления политики занятости, которые носили антикризисный характер, значительно сокращены или исключены [14]. При этом речь идет именно о федеральной части финансирования, а внимание федерального центра вполне обоснованно будет сосредоточено на тех регионах, в которых ситуация на рынке труда является напряженной (уровень напряженности превышает среднероссийский показатель более чем в 1,5 раза). Региональным же службам занятости следует активно развивать государственно-частное партнерство.

Этот вопрос становится еще более актуальным в свете обозначенных нами в работе планов передать финансирование мероприятий активной политики занятости полностью под финансовые обязательства субъектов РФ (в виде субвенций из федерального бюджета может быть оставлена только статья, по которой в настоящее время финансируется пассивная (компенсационная) политика занятости, т.е. пособия по безработице, материальная помощь и стипендии). При таком развитии ситуации службе занятости придется доказывать руководителям субъектов РФ целесообразность проведения каждого из направлений активной политики занятости.

Стране необходима стратегия реализации имеющихся экономических, институциональных и политических резервов роста, перехода от тактики выживания к обеспечению развития человека с учетом современных мировых тенденций интернационализации производства, ускорения НТП, информатизации [6].

Главная же задача, стоящая в настоящее время перед государственной службой занятости, является укрепление позиций с точки зрения активного института рынка труда. Исходя из этого необходимо проводить целенаправленные меры для улучшения технологии работы органов служб занятости на местах, включая профессиональную мобильность, информирование безработных и тех, кто ищет работу. Сразу же нужно усилить координацию работы органов службы занятости вместе с органами власти и управления, которые задействованы в разработке политики в области занятости, еще с негосударственными объединениями. Такие меры по модернизации работы служб занятости направлены на то, чтобы сохранить государственную службу занятости в форме единого определяющего института при проведении эффективной социально-экономической политики.

### Литература

1. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы по труду и занятости в 2002–2007 гг. // Федеральная служба по труду и занятости. 2004. С. 51.
2. Змияк С.С. Границы применимости широкой и узкой категориальной определенности рынка труда // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 3. С. 212.
3. Змияк С.С. Региональный экономический механизм регулирования рынка труда: монография. М.: Изд-во «Перо», 2013. С. 4.
4. Змияк С.С. Становление российской модели рынка труда в период рыночной трансформации: системно-эволюционный анализ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 89.

5. *Игнатова Т.В.* Проблемы управления региональной социально-трудовой и демографической безопасностью в посткризисный период // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 8 (51). С. 42–47.
6. *Игнатова Т.В., Змияк С.С.* Посткризисные особенности реализации государственной политики поддержки труда и бизнеса: региональный аспект // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 2 (23). С. 80.
7. *Кашепов А.В., Сулакишин С.С., Малчинов А.С.* Рынок труда: проблемы и решения. М.: Научный эксперт, 2008. С. 97.
8. *Кязимов К.* Рынок труда и занятость населения. М.: Перспектива. 2005. С. 84.
9. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 324 «О создании Федеральной службы по труду и занятости». Данная структура осуществляет функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-Р.
11. Россия в цифрах / Росстат. М.: Росстат, 2013.
12. Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».
13. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Информационно-правовой портал «Гарант».
14. В 2012 г. продолжены программы по борьбе с безработицей в моногородах и городах, имеющих системообразующие предприятия // Сайт Минтруда России. URL:<http://www.rosmintrud.ru>

### Bibliography

1. Doklad o rezul'tatah i osnovnyh napravlenijah dejatel'nosti Federal'noj sluzhby po trudu i zanjatosti v 2002–2007 gg. // Federal'naja sluzhba po trudu i zanjatosti. 2004. P. 51.
2. *Zmijak S.S.* Granicy primenimosti shirokoj i uzkoj kategorial'noj opredelennosti rynka truda // Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie jekonomiki Severa. Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo centra korporativnogo prava, upravlenija i venchurnogo investirovanija Syktyvkarskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 3. P. 212.
3. *Zmijak S.S.* Regional'nyj jekonomicheskij mehanizm regulirovanija rynka truda: monografija. M.: Izd-vo «Pero», 2013. P. 4.
4. *Zmijak S.S.* Stanovlenie rossijskoj modeli rynka truda v period rynochnoj transformacii: sistemno-jevoljucionnyj analiz // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2014. № 4. P. 89.
5. *Ignatova T.V.* Problemy upravlenija regional'noj social'no-trudovoj i demograficheskoj bezopasnost'ju v postkrizisnyj period // Nauka i obrazovanie: hozjajstvo i jekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2014. № 8 (51). P. 42–47.
6. *Ignatova T.V., Zmijak S.S.* Postkrizisnye osobennosti realizacii gosudarstvennoj politiki podderzhki truda i biznesa: regional'nyj aspekt // Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa. 2013. № 2 (23). P. 80.

7. *Kashepov A.V., Sulakshin S.S., Malchinov A.S.* Rynok truda: problemy i reshenija. M.: Nauchnyj jekspert, 2008. P.97.
8. *Kjazimov K.* Rynok truda i zanjatost' naselenija. M.: Perspektiva. 2005. P.84.
9. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.06.2004 g. № 324 «O sozdanii Federal'noj sluzhby po trudu i zanjatosti». Dannaja struktura osushhestvljaet funkcii po kontrolju i nadzoru v sfere truda, zanjatosti i al'ternativnoj grazhdanskoj sluzhby, po okazaniyu gosudarstvennyh uslug v sfere sodejstvija zanjatosti naselenija i zashhity ot bezraboticy, trudovoj migracii i uregulirovanija kollektivnyh trudovyh sporov.
10. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 6 maja 2003 g. № 568-R.
11. Rossiya v cifrah / Rosstat. M.: Rosstat, 2013.
12. Federal'nyj zakon № 122-FZ ot 22 avgusta 2004 g. «O vnesenii izmenenij v zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii i priznanii utrativshimi silu nekotoryh zakonodatel'nyh aktov Rossijskoj Federacii v svjazi s prinjatiem federal'nyh zakonov "O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Federal'nyj zakon "Ob obshhij principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii" i "Ob obshhij principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii"»».
13. Federal'nyj zakon ot 30 nojabrja 2011 g. N 361-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // Informacionno-prvovoj portal «Garant».
14. V 2012 g. prodolzheny programmy po bor'be s bezraboticej v monogorodah i gorodah, imejushhijh sistemoobrazujushhie predprijatija // Sajt Mintruda Rossii. URL:<http://www.rosmintrud.ru>