

УДК 316.334.2+331.5

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ В РОССИИ

Горина Елена Евгеньевна
Муромский институт (филиал)
Владимирского государственного
университета имени Александра
Григорьевича и Николая
Григорьевича Столетовых
*кандидат социологических наук,
доцент*
e-mail: elena-eegor@yandex.ru

Аннотация. В статье прослеживается история развития российской государственной службы занятости населения с момента ее создания в начале 90-х годов прошлого века, автор предлагает собственную периодизацию развития данного института, а также выносит рекомендации по дальнейшему реформированию исследуемого института.

Ключевые слова: государственная служба занятости, рынок труда, безработица, административная реформа, регламенты предоставления услуг.

Государственная служба занятости, по мнению многих международных экспертов, в том числе основного из них – Международной организации труда, является основным институтом, способствующим регулированию рынка труда и решению проблем безработицы граждан. В связи с чем, интерес к исследованию различных аспектов деятельности службы не ослабевает, а в кризисные периоды развития экономики значительно усиливается. Следует упомянуть, что за годы своего развития данная структура накопила достаточный опыт решения проблем подобного рода, наработаны формы решения различных проблем рынка труда, некоторые из которых со временем ушли из практики осуществления государственной политики занятости, однако в современных условиях могут рассматриваться как оптимальные пути решения проблем безработицы. Это обуславливает необходимость изучения истории развития института.

Среди экономистов и социологов достаточно активно обсуждается проблема эволюции государственной службы занятости. Изучением различных аспектов истории создания и функционирования института до современного этапа (включая советский период) занимались С.В. Богданов, О.В. Зайцева, А.Л. Мазин, В.П. Пашин, Л.А. Саенко, Н.П. Фофанова, С.В. Хохидра и др. Проблемы становления и эволюции службы в условиях современной российской действительности (начиная с 90-х гг. прошлого века) так или иначе затрагивали в своих работах Э.Л. Вдовина, В.Е. Гимпельсон, Л.Ф. Голубева, Р.И. Капелюшников, Г.В. Омеляненко, Т.Я. Четвернина, и др.

Высказываются различные точки зрения на периодизацию современной истории института. К примеру, если связать эволюцию изучаемой службы с развитием рынка труда в России с начала 90-х годов, интересной видится

периодизация, предлагаемая коллективом авторов под руководством В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова, которые выделяют два этапа [8, с.23]:

первый этап с 1991 по 1998 год, характеризующийся сокращением занятости, снижением продолжительности рабочего времени, резким падением заработной платы, ростом открытой безработицы; данный этап, по мнению авторов, явился «отражением глубокой трансформационной рецессии, которая растянулась на целое десятилетие». Добавим, что в таких условиях основными задачами службы занятости явились сдерживание безработицы, индивидуальная работа с предприятиями и организациями с целью выявления вакансий, взывание финансовых возможностей для осуществления политики занятости в условиях отсутствия возможности у работодателей, находящихся в большинстве своем на грани банкротства, для отчисления средств в фонд занятости. Самые высокие показатели безработицы приходятся именно на данный период: за 1995-1999гг. численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, увеличилась на 3 млн. человек, уровень безработицы в некоторые периоды достигал 15,3%, а в некоторых субъектах переступал 20 %-й барьер. Пик регистрируемой в органах службы занятости безработицы пришелся на 1996 год (уровень безработицы составил 40%) [11, с. 49], хотя данная тенденция распространяется не на все регионы: к примеру, уровень безработицы во Владимирской области в 1996 году составил 6,7%, тогда как в 1995 данный показатель достиг 8,0% [9].

второй этап с 1999 по 2004 год характеризуется, по мнению авторов «энергетичным посттрансформационным подъемом, в условиях которого все основные индикаторы рынка труда начали быстро улучшаться». В отношении службы занятости это означает постепенное снижение количества состоящих на учете безработных, все увеличивающееся число заявленных потребностей в подборе необходимых работников от работодателей, реформирование всей системы финансирования изучаемого института.

Безусловно, данная периодизация достаточным образом характеризует развитие рынка труда современной России, однако, в отношении периодизации истории службы занятости становится малоприменимой, поскольку в ней не отражены важные критические моменты современной истории развития института, способствующие его формированию в том виде, в каком он существует в настоящее время.

В данном аспекте наиболее оптимальным видится выделение этапов данного процесса именно Т.Я. Четверниной [11]:

Первый этап с 1991 до середины 1995 года – так называемый период «бурного развития». Многие специалисты службы занятости, работающие с момента ее создания, говорят об этом этапе как о «смутном времени», когда служба занятости выполнила определенную роль, сдержав натиск безработицы и предоставив гражданам, лишившимся работы, хотя бы минимальную защиту, гарантированную конституцией РФ. В первые два года шло создание инфраструктуры системы защиты от безработицы: был принят Закон о занятости населения, учрежден внебюджетный государственный Фонд занятости, создана самостоятельная Федеральная государственная служба

занятости России, была сформирована ее вертикаль: Федеральный центр, как координирующий орган на общефедеральном уровне, региональные службы занятости, как координирующие органы на уровне субъектов Федерации и районные службы занятости, реализующие политику занятости на местах.

Быстрое становление ГСЗ проходило в условиях имеющихся в наличии значительных финансовых ресурсов в Фонде занятости, кроме того, данный период характеризуется большими объемами внешнего финансирования (прежде всего, кредиты Всемирного банка). Средства направлялись на техническое оснащение служб занятости, наем персонала и его обучение.

Как упоминает Т.Я. Четвернина: «Федеральная служба занятости России в первые годы своего существования была образцом нового государственного института, где удачно сочетался опыт административной работы квалифицированных кадров, пришедших из Министерства труда (бывшего Госкомтруда СССР), с энергией и энтузиазмом молодых специалистов, пришедших на государственную службу из небюрократических структур, прежде всего, из научных центров». Однако, уже к концу первого периода ситуация изменилась: «на смену энтузиазму молодых чиновников первых лет пришла умиротворенность, уверенность в своей незыблемости и эффективности своих действий», «привычкой к использованию удобного показателя регистрируемой безработицы».

Второй этап с середины 1995 до 2001 года – период изменения отношения населения с одновременным «обесцениванием накопленного ранее службой занятости потенциала». Отмечается как самый противоречивый этап в развитии государственной службы занятости. Накоплен достаточный опыт, развернуты программы по содействию занятости, проводилась интенсивная работа по основным направлениям. Однако, на данном этапе происходит резкое снижение финансирования деятельности рассматриваемого института, обостренное экономическим кризисом и прекращением международной финансовой помощи. Кроме того, как уже отмечалось выше, самые высокие показатели безработицы были зафиксированы именно в данный период. Одновременно происходит «привыкание» населения к сложившейся ситуации: безработица теперь не воспринимается как безусловно нечто постыдное, формируется целый пласт безработных, имеющих низкую мотивацию к труду и иждивенчески настроения уже при регистрации безработным. Именно на данные года приходится самые высокие показатели средней продолжительности безработицы.

С другой стороны, служба развивает и укрепляет взаимосвязи с работодателями, ищутся новые формы взаимодействия: именно данный период характеризуется введением новых форм работы, законодательно не закрепленных, однако, позволяющих если не контролировать ситуацию на рынке труда, то корректировать и поддерживать на определенном уровне. Таким формами явились консультационные юридические услуги работодателям и безработным, массовые встречи с работниками, в скором времени выходящими на рынок труда по причине сокращения штатов и

ликвидации организации в доувольнительный период, семинары для кадровых служб предприятий и др.

Данный этап характеризуется постепенным отстранением федерального центра от решения проблем занятости и все большим вовлечением в рассматриваемую проблему регионов. В данном аспекте интересным будет мнение А. Котляра: «Вопросы занятости и безработицы в России постепенно перестали быть в фокусе внимания публичных политиков. Они не обсуждаются ни в Госдуме, ни в Совете Федерации... оно [правительства] также не балует вниманием службу, призванную обеспечивать нормальное функционирование рынка труда и эффективную занятость населения» [7, с. 42]. На практике это приводит к реорганизации Федеральной службы занятости, ее функции и структура передаются Министерству труда, а как самостоятельный институт, осуществляющий социальную защиту от безработицы, она перестает существовать. Согласимся с мнением Э.Л. Вдовиной, утверждавшей: «Это привело к постепенному уходу государства из сферы социальной защиты безработных, потере идеологической и координирующей роли федерального центра в осуществлении государственной политики на рынке труда и ее переключению на региональный уровень, возникновению стихийных процессов в методах проведения политики на региональных рынках труда» [1, с. 66].

В это же время отмечается снижение объемов финансирования изучаемого института и сокращение численности сотрудников почти на 10 %. Как отмечают Л. Чижова, Г. Сергеева, Н. Кулагина, «финансовая и организационная нагрузка на службу занятости оказалась чрезмерной», при всем желании она не смогла справиться со своими функциями и «потеряла доверие населения», «а правительство и другие экономические ведомства, от которых зависит решение проблем занятости, остаются в стороне» [12, с. 33]. Именно это, по нашему мнению, привело к тем негативным изменениям, которыми будет отмечен следующий период.

Этап, начавшийся в 2001 году и, как утверждала Четвернина в 2004 году, «длящийся по настоящее время», характеризуется, главным образом, кардинальным реформированием системы финансирования. Фонд занятости, из которого осуществлялось обеспечение нужд самой службы, оплачивалась работа сотрудников, а главное, финансировались программы содействия занятости, был ликвидирован. Обеспечение института необходимыми для его деятельности средствами стало осуществляться через бюджетные потоки, что спровоцировало громоздкость и отсутствие необходимой гибкости системы. К изначально установленным показателям добавляется проблемы освоения финансовых средств, выделенных по отдельным статьям расходов.

Осторожные замечания о неоднозначности произошедших изменений можно было услышать, в том числе, и от некоторых представителей федеральных органов исполнительной власти, отвечавших в данный период за осуществление государственной политики в сфере занятости. Так, руководитель Департамента государственной службы занятости Минтруда России Ю. Герций (в настоящее время руководитель Роструда РФ) упоминал:

«Ликвидация Государственного фонда занятости и переход на бюджетное финансирование создали ряд дополнительных трудностей» [2, с. 6].

В рассматриваемый период окончательно остановилась кадровая реформа службы, переход к государственной службе не произошел. Более того, сопоставимый заработок с заработком госслужащего при наличии специальных стимулирующих надбавок отошел в прошлое, тогда как заработная плата была установлена в соответствии с действующей в то время единой тарифной сеткой. Четвернина упоминает, что оплата труда работников на данном этапе уменьшилась в два и более раза. Такие изменения вызвали негативные последствия – именно в это время произошел резкий отток высококвалифицированных кадров из службы занятости, многие из которых перешли в структуры исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Анализируя периодическую, представленную автором, следует упомянуть, что в 2006 году остановившееся в середине 90-х годов развитие данного института получило новый толчок. Еще в начале 2000-х годов появились научные публикации, анализирующие эффективность государственной службы в России и трактующие последнюю как резко бюрократизированный механизм, изначально призванный «обслуживать верхний уровень управления страной и оказывать публичные услуги», оплачиваемые налогоплательщиками, но со временем выходящий за технические рамки, после чего начинается влияние на решения, в т.ч. в своих интересах [6, с. 28].

В 2002 году Экспертным институтом в докладе «Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива)» были предложены шаги реформирования российской госслужбы, среди которых назывались следующие: разделение исполнительских и надзорных функций, что подразумевает создание специальных надзорных структур с обеспечением их независимости от органов исполнительной власти; разработка четких процедур, определяющих обязательства госорганов и госслужащих, исполнение которых может быть проконтролировано и оценено; внедрение методов бюджетирования по результатам, переход от финансирования учреждений к финансированию функций и конечных результатов их исполнения.

На сегодняшний день, анализируя проведение реформы госаппарата, можно говорить о внедрении данных рекомендаций в практику. Проводимая в России административная реформа по улучшению качества и доступности государственных услуг коснулась и службы занятости. Более того, апробирование таковой в виде административных регламентов предоставления общественно значимых услуг государства населению проводилось на базе четырех служб: Федеральной миграционной службы, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федеральной регистрационной службы и Федеральной службы по труду и занятости.

28 июля 2005 года было принято постановление Правительства РФ № 452, утвердившее типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Он обязал федеральные органы исполнительной власти разработать административные регламенты исполнения государственных

функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций данного конкретного федерального органа, его структурных подразделений и должностных лиц. В соответствии с данным документом разрабатывались и утверждались перечни предоставляемых государственных услуг. Кроме того, было закреплено положение, что предоставление государственных услуг должно осуществляться на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности.

Если говорить о службе занятости, то с июля 2006 года были приняты и введены в действие 11 административных регламентов предоставления государственных услуг в области содействия занятости населения. Со второй половины 2006 года проводится их внедрение в деятельность территориальных органов службы занятости населения – центров занятости. Одновременно с этим система службы занятости претерпела кардинальные изменения – полномочия в области содействия занятости из федерального ведения переданы в регионы, что нарушило четкие вертикальные связи построения службы.

Предложение об отказе от поддержки безработных на государственном уровне было представлено экс-министром здравоохранения и социального развития М. Зурабовым в «Концепции действий на рынке труда в 2007-2010 годах», согласно которой, в частности, федеральный центр должен только определять минимальный и максимальный размер пособия по безработице, заниматься выработкой профессиональных стандартов и профессиональных систем оплаты труда, которые заменят единую тарифную сетку. На тот момент данная концепция критиковалась, высказывались мнения о нежизнеспособности многих положений, однако, как можно увидеть в настоящее время, многие предложения по реформированию в сфере занятости осуществились. Так, в настоящее время за Федеральной службой по труду и занятости (Рострудом) остаются только функции нормативно-правового регулирования в сфере труда и контроль за соблюдением трудового законодательства, а полномочия и финансирование службы занятости передаются с федерального на региональный уровень.

Результаты реформы службы занятости носят противоречивый характер: с одной стороны, видится жесткая поддержка реформы института представителями органов государственной власти, с другой стороны – сами специалисты службы занятости населения отмечают неоднозначность проведенных изменений, многие из которых значительно осложнили работу центров занятости и во многом бюрократизировали предоставление услуг населению. [5, с. 179]

Таким образом, можно утверждать, что этап развития изучаемой структуры, упомянутый Четверниной в 2004 году как «настоящий», начавшийся в 2001 году, окончился в 2006 году – на сегодняшний день можно говорить о новом этапе эволюции службы.

Упомянем, что он довольно сложен, происходит ломка старых стереотипов, установившихся за предыдущее пятнадцатилетие. Как упоминает В. Позин, ответственный секретарь Российской трехсторонней комиссии по

регулированию социально-трудовых отношений, «цель разработки регламентов – повышение качества услуг, предоставляемых гражданам и предпринимателям, сокращение сроков их оказания, повышение прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти, исключение избыточных административных действий и процедур, упрощение всей процедуры предоставления услуги для получателя» [10, с. 28].

Подводя некоторые итоги проведения реформы, упомянем, что уже в начале ее проведения возникло множество трудностей, главным образом организационного характера, преодоление которых зачастую приводит к снижению качества предоставляемых населению услуг. Кроме того, в части «исключения избыточных административных действий и процедур» и как следствия «упрощения всей процедуры предоставления услуги для получателя» внедрение административных регламентов на практике приводит к прямо противоположному результату: увеличиваются время оказания услуги, количество необходимых документов, налицо ненужная бюрократизация.

Негативное влияние оказала и децентрализация структуры службы занятости. Как упоминалось выше, Федеральная служба по труду и занятости передала все полномочия по оказанию услуг населению в регионы, оставив за собой лишь контролирующие функции. На региональном уровне бывшие управления службы занятости населения, подчинявшиеся министерству, были включены в областные структуры (администрации, правительства и т.д. – в зависимости от субъекта) в виде региональных министерств, департаментов и т.п., однако чаще всего главой подобного структурного подразделения был назначен представитель губернаторской администрации, не знакомый с направлениями работы службы и проблемами, возникающими при ее функционировании. Как показывает опыт, подобные решения значительным образом осложнили работу ведомства, более того – многие противоречия в некоторых регионах не разрешились и по настоящий момент.

Подводя итоги, можно упомянуть: дальнейшее изучения истории (в т.ч. современной) службы занятости является необходимым компонентом процесса поиска инновационных решений проблем занятости и рынка труда. Выделение этапов развития института позволяет нагляднее представить механизмы его функционирования. Наиболее оптимальной видится периодизация, предложенная Четверниной, которую в сегодняшних условиях необходимо тщательно проанализировать и дополнить. В результате проделанной работы получили следующую модель:

- 1 этап: 1991 год – середина 1995 года;
- 2 этап: середина 1995 года – 2001 год;
- 3 этап: 2001 год – 2005 год;
- 4 этап: начался в 2006 году и длящийся по настоящее время.

Кроме того, отметим, российская служба занятости в настоящее время проходит один из самых сложных этапов своего развития со времени основания в начале 90х годов, что обусловлено, во-первых, вовлечением службы в общероссийскую реформу всего государственного аппарата, во-вторых, передачей полномочий в сфере занятости с федерального центра в регионы, в-

третьих, осложнившейся ситуацией в социально-экономической сфере в результате разразившегося кризиса не только на национальном, но и на общемировом уровне. Поиск дальнейших путей генезиса изучаемого института видится необходимым, без чего невозможным представляется оптимальное функционирование российского рынка труда. Высказывая предложения реформирования института, позволяющие обеспечить эволюционный путь развития службы, упомянем о необходимости усиления ведомства, а значит – возвращения к четкой вертикальной структуре (с местного по федеральный уровни). [5, с. 185] Также необходимо проведение кадровой реформы службы с нормативным закреплением особенностей набора сотрудников в центры занятости с запретом замещения должностей работниками с инженерным образованием. [4, с. 127] Кроме того, нами также высказывалось предложение о слиянии инспекции по труду, имеющей полномочия контроля за соблюдение трудовых прав работников, и службы занятости в один федеральный орган, [3, с. 339] что позволит обеспечить создание сильного, эффективно функционирующего органа, регулирующего рынок труда и сферу занятости.

Список литературы:

1. Вдовина Э.Л. Проблемы регионального анализа рынка труда: Монография. – Пенза, 2004. – 120 с.
2. Герций Ю. Занятость и рынок труда //Человеческие ресурсы. – 2002. – №2. – С. 6-8.
3. Горина Е.Е. Инспекция по труду в современных социально-экономических условиях //Социально-гуманитарные знания. – 2010. – №2. – С.334-339.
4. Горина Е.Е. Исследование рынка труда: междисциплинарный подход // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. – 2011. - № 5. – С. 1-7.
5. Горина Е.Е. Служба занятости как объект социологического анализа // Труд и социальные отношения. – 2009. – №6. – С.125-128
6. Горина Е.Е. Служба занятости: проблемы формирования и оптимизация функционирования // Регионология. – 2010, №2. – С.176-186.
7. Государственная служба или бюрократия? //Человек и труд. – 2003. – № 1. – С. 28-32.
8. Котляр А. Возможности минимизации безработицы в России / А. Котляр // Человек и труд. – 2001. – № 9. – С. 42-44.
9. Нестандартная занятость в российской экономике [Текст] /под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова: Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ; 2006. – 400с.
10. Основные статистические показатели деятельности центров занятости во Владимирской области за 1991-2007 гг.
11. Позднов В. О работе Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в январе 2008г. //Человек и труд. – 2008. – №3. – С. 26-30.
12. Четвернина Т. Российская служба занятости: деградация или ренессанс //Человек и труд. – 2004. – №3. – С. 48-53.



13. Чиждова Л., Сергеева Г., Кулагина Н. Политика занятости в контексте макроэкономического регулирования //Человек и труд. – 2000. – № 8. – С. 29-34.

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE OF EMPLOYMENT IN RUSSIA

Gorina Elena Evgenevna

Murom Institute (branch) of Vladimir State University name after Aleksandr Grigorevich and
Nikolay Grigorevich Stoletovs

Abstract. In the article the history of development of the Russian public service of employment of the population is traced from the moment of its creation in the early nineties the last century, the author offers own periodization of development of this institute, and also takes out recommendations about further reforming of studied institute.

Key words: public service of employment, labor market, unemployment, administrative reform, service regulations.