

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТАРИЯ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ РЫНКЕ ТРУДА<sup>1</sup>

Е. Б. Бедрина, О. Б. Франц

*В статье анализируются основные инструменты регулирования занятости населения, использованные в качестве мер антикризисной политики на рынке труда Свердловской области в 2009–2010 гг. Дана оценка качественного содержания и исполнение региональных программ: Ведомственной целевой программы содействия занятости населения Свердловской области на 2009–2010 гг. и Ведомственной целевой программы поддержки занятости населения Свердловской области в 2010 г.*

Нормативной основой проведения антикризисной политики на рынке труда Свердловской области в 2009–2010 гг. явились две региональные программы Ведомственная целевая программа содействия занятости населения Свердловской области на 2009–2010 гг. (далее – Программа содействия) [3] и Ведомственная целевая программа поддержки занятости населения Свердловской области в 2010 г. (далее – Программа поддержки) [7].

Разработка Программы содействия проходила в относительно стабильных экономических условиях в связи с наличием временного лага в реакции рынка труда на ухудшение рыночной конъюнктуры. Именно поэтому в качестве основной цели программы было названо решение проблемы обеспечения быстрого и эффективного трудоустройства граждан. Разработчиками программы не было учтено то, что имеющий место в докризисный период опережающий рост оплаты труда по отношению к его производительности вел к накоплению избыточной рабочей силы на предприятиях.

Во второй половине 2009 г. ситуация на рынке труда Свердловской области резко ухудшилась. Показатель регистрируемой безработицы возрос до 3,61%; произошло увеличение среднего показателя продолжительности безработицы до 4,7 месяцев; возросло количество заявок от предприятий и организаций на проведение массовых сокращений работников.

Особенно в кризисном положении оказались монопрофильные города.

В связи с чем федеральным и областным правительствами были выделены дополнительные средства на проведение антикризисной политики на рынке труда Свердловской области, и в дополнение к Программе содействия была принята Программа поддержки.

Анализируя эффективность этих программ, во-первых, оценим адекватность применяемого инструментария целям проведения антикризисной политики. Под инструментарием антикризисной политики государства на рынке труда мы будем подразумевать совокупность конкретных мероприятий, используемых для регулирования занятости населения в период долгосрочного и постоянного роста безработицы. Во-вторых, изучим порядок и особенности реализации данных мероприятий.

В качестве основных инструментов, применяемых в рамках антикризисной политики на рынке труда Свердловской области в 2009–2010 гг. справедливо были выбраны те, которые направлены на увеличение занятости населения и предотвращения роста безработицы. В качестве дополнительных – те, которые используются с целью «латания дыр» (выплата пособий и оказание материальной помощи безработным гражданам). Итак, мы проанализируем инструменты, нашедшие отражение в рамках правительственных программ занятости.

**1. Предоставление информации об имеющихся вакансиях, в том числе организация ярмарок вакансий.** Безработица – это объективная проблема рынка, возникающая в связи с информационной асимметрией. Решение данной проблемы возложено на государство. Одним из способов предоставления информации является организация личных встреч потенциальных работодателей и претендентов на вакантные должности, так называемых ярмарок вакансий, которые периодически проводятся при участии государственной служб занятости населения, частных кадровых агентств, учебных центров, бирж труда.

С точки зрения работодателей ярмарки вакансий позволяют в сжатые сроки и с минимальными затратами не только закрыть вакан-

<sup>1</sup> Публикация выполнена в рамках программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 29 «Научно-технологический прогноз развития экономики России» (координатор: акад. РАН А. Д. Некипелов) № проекта 09-П-6-1003.

тные места, но еще и составить банк резюме на перспективу, заявить о себе на рынке труда. С точки зрения претендентов на вакансии, расширяются возможности выбора рабочего места. Эффективность ярмарок вакансий достаточно высока — значительная часть посетителей находит нужную работу, а работодатели — необходимых работников.

Несмотря на то, что государственная служба занятости населения обслуживает преимущественно вторичный рынок труда, регулирование занятости посредством предоставления информации об имеющихся вакансиях широко практикуется, особенно в условиях кризиса.

В Программе содействия в 2009–2010 гг. предусматривалось дополнительное финансирование организации информирования населения и работодателей о положении на рынке труда и организация ярмарок вакансий в количестве 1073 единиц, в том числе в 2009 г. — 543 ярмарки, в 2010 г. — 530 ярмарок. В Программе поддержки (в связи с ее спецификой) данное направление справедливо отсутствовало.

**2. Временное трудоустройство, в том числе общественные работы.** Цель применения данного инструмента зависит от сложившейся экономической ситуации. Так, в условиях экономической стабильности — это, как правило, предоставление возможностей для приработка студентам и школьникам в свободное от учебы время, в условиях кризиса — это временное решение проблемы безработицы, в основном для лиц, уволенных с предприятий.

Со времен Великой депрессии организация общественных работ и содействие временному трудоустройству безработных граждан рассматриваются в качестве «пожарных» мер из-за их мгновенной результативности и краткосрочного эффекта.

Анализ программных документов, касающихся организации временного трудоустройства и общественных работ, показал отсутствие у их составителей четкого представления о сути данных мероприятий. Если потребность во временном трудоустройстве существует всегда, независимо от состояния экономической системы, то с общественными работами все обстоит гораздо сложнее. Теоретически принципиальное отличие общественных работ от временного трудоустройства в том, что они (общественные работы) организуются в период кризиса для «увеличения эффективного спроса». Посредством организации общественных работ появляется возможность накаплива-

ния национальной экономики деньгами (политика «дешевых денег»).

Согласно ст. 24 Закона РФ «О занятости населения» [2] общественные работы организуются для лиц ищущих работу. Авторы Программы поддержки оригинально подошли к выбору участников данных мероприятий. В противовес инструкциям службы занятости населения, они попытались переориентировать общественные работы на трудоустройство специалистов, квалифицированных работников, находящихся под угрозой увольнения.

В связи с тем, что на практике финансирование общественных работ производится, главным образом, за счет средств предприятий, в которых проводятся эти работы (п. 5 все той же 24 статьи), они не сильно обременяют госбюджет. Так, по данным Департамента государственной службы занятости населения Свердловской области, в 2009 г. фактические годовые затраты на одного участника данных мероприятий составили всего 480 руб., против планируемых 760 руб.

В Программе поддержки организация общественных работ была справедливо выбрана в качестве приоритетного направления, которое по замыслу создателей программы должно было бы охватить 73% общего количества всех участников антикризисных мероприятий. Об особенной популярности общественных работ свидетельствует статистика: в 2009 г. в них приняло участие 146731 чел. (вместо 49289 чел. по плану). В 2010 г. при реализации данного направления в рамках Программы поддержки согласно плану было задействовано — 68648 чел., хотя затраты бюджетов составили 76,2% от выделенной суммы.

Таким образом, можно отметить, что общественные работы (хотя и не рассматривались как инструмент повышения «эффективного» спроса) и временное трудоустройство безработных совершенно оправданно использовались создателями и исполнителями программ в качестве основного инструмента антикризисной политики на рынке труда, прежде всего, в первоначальный период экономического кризиса.

**3. Профессиональная подготовка (в том числе опережающее обучение), повышение квалификации и переподготовка.** Цель использования данного инструмента — профилактика структурной и фрикционной безработицы. Кроме того, программы обучения и повышения квалификации помогают в адаптации на рынке труда женщин, имеющих длительный перерыв

в работе в связи с рождением ребенка и уходом за ним. Благодаря данному инструменту происходит временный (на период обучения) отток безработных с рынка труда.

В 2009 г. фактические годовые затраты на одного участника данных мероприятий составили 5800 руб. против планируемых 7200 руб., что позволило расширить количество участников. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников являются мерами, имеющими долгосрочный, пролонгированный характер, а значит, можно говорить об оправданности расходов на данное направление. Важную роль в повышении их результативности играет тесная работа с работодателями по определению перечня востребованных специальностей. Как показывает статистика, вероятность трудоустройства после прохождения такого обучения очень высока.

В Программе поддержки было предусмотрено прохождение опережающего обучения лицами, находящимися под угрозой увольнения в количестве 9900 чел., а также 18 штурманов и бортиженеров.

При организации опережающего обучения выполнялись заявки работодателей на подготовку работников по широкому кругу специальностей. Во внимание принимались наиболее востребованные на рынке труда рабочие специальности отраслей промышленности, строительства, сферы услуг.

Как показала практика, далеко не все участники программы, приступившие к обучению, успешно его закончили. Так, в 2010 г. только 5500 работников, т. е. 55,5% от планового показателя, прошли опережающее обучение и были трудоустроены на своем предприятии после этого.

Если внимательно рассмотреть структуру участников программ [5] то обнаруживается перекос в идее и ее претворении. Большинство предприятий, которые в конце IV квартала 2009 г. заявили о готовящихся массовых сокращениях, а именно, ООО «Богдановичский фарфоровый завод», ООО «Уральский шинный завод», ООО «Первая лесопромышленная компания», ООО «Строймастерурал», ООО «Режевской щепочный завод» и др. не приняли участия в опережающем обучении своих сотрудников. Зато данной возможностью активно воспользовались организации сферы услуг и образования, т. е. предприятия, занятость в которых в большей мере определяется демографическим фактором, нежели экономическим.

Таким образом, можно отметить, что организация профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан является важным направлением антикризисной политики и активно использовалась на практике. Однако реализация программы опережающего обучения не была в полной мере выполнена.

**4. Помощь в развитии географической мобильности.** Среди рассматриваемых инструментов регулирования занятости наиболее проблемным остается поддержка внутренней трудовой миграции. Цель его применения – сбалансировать спрос и предложение на рабочую силу на отдельно взятой территории. В кризисных условиях роль этого инструмента, как и большинства других, возрастает.

Развитию внутренней мобильности населения России мешает ряд институциональных барьеров: наличие прописки, относительно низкий уровень доходов большинства населения и высокий уровень их диверсификации, резкое различие в уровне экономического и социального развития территорий, недостаточная развитость транспортной и прочей инфраструктуры. Слабая внутренняя мобильность населения отражается в резком различии уровня безработицы в близко расположенных друг от друга муниципальных образованиях. Институтом экономики УрО РАН проводятся исследования по выделению территориально-трудовых агломераций с целью поддержки развития географической мобильности [8].

В Программе содействия планировалось переселение 48 семей в сельскую местность, а также трудоустройство 2779 чел. в рамках организованного набора на территории и за пределами области. В Программе поддержки пункт, посвященный внутренней миграции, получился еще более расплывчатым: оказание адресной поддержки 1000 граждан, обратившихся в органы службы занятости в целях поиска работы, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов. Известно, что в 2009 г. был организован переезд в другую местность 307 участников программы. В 2010 г. численность граждан, которым была оказана адресная поддержка, составила 1150 чел.

Сложно предварительно спланировать и сопоставить затраты на переселение граждан. Очевидно, поэтому в источниках называются

различные суммы усредненных затрат на организацию данного мероприятия.

Таким образом, можно характеризовать оказание помощи в развитии географической мобильности как достаточно актуальный и инновационный инструмент, но оценить эффективность его использования по имеющимся данным достаточно проблематично.

**5. Стимулирование самозанятости и создания рабочих мест в малом бизнесе.** Цель данного направления антикризисной политики – сокращение безработицы посредством стимулирования предпринимательской и трудовой активности населения.

Начнем анализ с понятия «самозанятость». Самозанятость с точки зрения форм предпринимательства относится к малому бизнесу (индивидуальное предпринимательство без образования юридического лица, мельчайшие и малые предприятия), хотя им не ограничивается. Например, согласно «Новой экономической энциклопедии», под самозанятостью понимают трудовую активность без формальных трудовых отношений (с работодателем или в качестве работодателя), мелкое предпринимательство в торговле, сфере услуг и т. д. Но трудовую активность отличают от занятости в домашнем хозяйстве [9, с. 524]. В свою очередь, малый бизнес представляет собой вид самозанятости, во-первых, зарегистрированный (оформленный), во-вторых, носящий предпринимательский характер (нацеленный на систематическое получение прибыли).

Изучение Программы поддержки и практики ее реализации показало подмену понятия «самозанятость» понятием схожим, но не тождественным – «малый бизнес». Сужение понятия «самозанятость» ограничивало количество потенциальных участников программы.

Теперь вернемся к малому бизнесу. Его значение в современной экономике сложно переоценить. Во-первых, он абсорбирует значительную часть экономически активного населения, а значит, его поддержка в период кризиса, становится достаточно актуальной. Так, в 2008 г. в России только на малых и микропредприятиях было трудоустроено 29,6% занятых [1]. Если к этому добавить предпринимателей без образования юридического лица, то значение малого бизнеса как одного из видов самозанятости для рынка труда становится очевидным.

Во-вторых, в силу высокой мобильности малый бизнес обладает повышенной чувствительностью к рыночной конъюнктуре и явля-

ется своеобразным индикатором состояния экономической системы. Обычно в период экономического подъема он расцветает (т. е. не требуют поддержки), а в период кризиса сворачивается. Кризис 2008–2009 гг. имел специфику и не сильно отразился на малом бизнесе Свердловской области, в отличие от большинства субъектов РФ. В связи с этим относительно благополучная ситуация с малым бизнесом в Свердловской области должна была бы сигнализировать областному руководству об имеющемся потенциале в использовании рассматриваемого инструмента антикризисной политики на данной территории.

В-третьих, поощрение малого бизнеса является особенно актуальным на формирующихся рынках, где происходит развитие таких отраслей, как сфера услуг, розничная торговля, сельское хозяйство. Существенное сокращение миграционной квоты Свердловской области предоставило возможность перебросить в сферу услуг часть избыточной рабочей силы из других отраслей.

В-четвертых, при поддержке малого бизнеса возникает мультипликативный эффект, так как создаются дополнительные рабочие места.

В соответствии с программой в рамках механизма реализации данного направления безработные граждане, достигшие 18 лет, имели право претендовать на получение субсидии в размере 12-кратного минимального пособия по безработице ( $12 \times 4900 = 58800$  рублей), увеличенного на размер районного коэффициента. При этом будущий предприниматель мог рассчитывать на удвоение субсидии при организации дополнительного рабочего места, ее утроение при организации двух рабочих мест и т. д. В результате реализации данных антикризисных мероприятий было дополнительно трудоустроено 7,7% от количества безработных, или 6879 чел. (почти 86% от запланированных первоначально).

Оценивая затратность данного инструмента, следует обратить внимание на то, что он является самым дорогостоящим (правда, по положению деньги выдавались на возвратной основе [4]). Однако высокие затраты оправданны, так как эффект от его использования носит долгосрочный, пролонгированный характер. Кроме того, существуют и положительные сопутствующие эффекты: увеличение налогооблагаемой базы, рост занятости в депрессивной сельской местности, сокращение теневой занятости, развитие рыночной инфраструктуры и т. п.

Если проанализировать эффективность использования данного инструмента на уровне территорий, то можно заметить отсутствие учета уровня безработицы при распределении и использовании бюджетных средств. Так, например, среди территорий с уровнем безработицы выше естественного его активно использовали такие муниципальные образования, как Богданович, Каменск-Уральский, Пышма, Североуральск, Камышлов, Ирбит, в меньшей мере – Алапаевск, Реж, Кушва, Байкаловский, Кировоград, Артемовск, не использовала вообще Новая Ляля. Однако достаточно благополучные МО, имеющие уровень безработицы ниже 3%, такие как Нижний Туринск и Полевской, тоже достаточно активно воспользовались направлением данного финансирования, сокращая и без того низкий уровень безработицы [6].

Таким образом, можно подтвердить своевременность и адекватность использования данного инструмента при проведении антикризисной политики на рынке труда Свердловской области с учетом узости трактовки понятия «самозанятость». Хотя невыполнение первоначально запланированных показателей по организации самозанятости свидетельствует о недостаточной эффективности реализации данного инструмента, а распределение средств на его финансирование по отдельным территориям области нельзя назвать обоснованным.

**6. Помощь в трудоустройстве инвалидов.** Это важное направление социальной политики, связанное с реабилитацией лиц, имеющих ограниченные физические возможности. Оно не должно определяться конкретными экономическими условиями, так как трудоустройство таких лиц без создания условий заинтересованности в этом предприятий всегда проблематично.

В соответствии с российским законодательством трудоустройство инвалидов должно происходить согласно выделенным квотам и сопровождаться организацией специально оборудованного рабочего места. Предусмотренные расходы на оснащение такого рабочего места в соответствии с Программой поддержки должны были бы составить сумму до 68100 рублей на одно рабочее место. Однако следует заметить, что и эта цифра достаточно индивидуальна.

В соответствии с Программой содействия, в 2010 г. в Свердловской области согласно квоте было организовано 900 рабочих мест для инвалидов. Однако появление пункта о создании

дополнительно (к квоте) 250 рабочих мест для инвалидов в Программе поддержки ни в коей мере не отражало цели самой программы, а могло лишь свидетельствовать о «доброй воле ее создателей». Организация дополнительных рабочих мест для инвалидов в период кризиса является неэффективной мерой, так как предприятия, скорее, пытаются избавиться от этой категории граждан, нежели взять их на работу. Именно это подтверждают данные службы занятости населения. Так, на 13 октября 2010 г. с целью содействия трудоустройству инвалидов было заключено 12 договоров с 11 предприятиями на сумму 810,0 тыс. руб. для участия 25 человек. Трудоустроено 8 инвалидов, затраты на реализацию составили 209,2 тыс. руб. (1,4% от выделенных средств на реализацию мер данного направления). И только благодаря двум оставшимся месяцам текущего года свершилось чудо, выраженное в создании запланированных 250 рабочих мест для инвалидов [8].

**7. Досрочные пенсии.** Цель данного направления антикризисной политики двудеина. С одной стороны, это вывод с рынка труда лиц предпенсионного возраста, как наименее конкурентоспособную категорию работников, т. е. определенный вид социальной защиты. С другой стороны, это освобождение рабочих мест для более молодых работников.

С теоретической точки зрения именно лица предпенсионного возраста, потерявшие по каким-либо причинам занятость, пополняют ряды длительно безработных. Использование досрочных пенсий, особенно в кризисный период, является социально значимым решением.

Однако российское законодательство ограничивает категорию лиц предпенсионного возраста, имеющих право на досрочные пенсии. Так, согласно ст. 32 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации», по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства, безработным гражданам, уволенным в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, с их согласия может назначаться пенсия на период до наступления возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно [2].

На практике в первоначальный период кризиса предприятия пытаются обойтись без проведения массовых сокращений. Так, в Свердловской области, количество заявок предприятий о готовящихся массовых сокра-

щениях возросло к концу 2009 – началу 2010 гг., хотя рост безработицы произошел уже в 2008 г. Естественно, что в условиях кризиса большинство увольнений «по собственному желанию» являются скрытыми сокращениями. Исключение из законодательства условия о причине увольнения (появившегося в 2001 г.), могло бы расширить возможности использования досрочных пенсий и удалить с рынка труда длительно безработных лиц соответствующего возраста.

Как показывает статистика, доля лиц предпенсионного возраста (поколение 50-х) среди занятых и безработных, несмотря на бум рождаемости, который имел место в 50-е гг., незначительна. Очевидно, что причина это кроется в низкой продолжительности жизни, в активном применении досрочных пенсий по видам занятости населения и слабом уровне здоровья лиц старших поколений. Интересно, что в большинстве МО Свердловской области на протяжении последних лет шел процесс сокращения доли лиц предпенсионного возраста среди безработных. Можно предположить, что это связано с ростом потребности работодателей в профессиональных кадрах и ограниченностью выбора специализации более молодыми работниками. Иными словами, количество лиц предпенсионного возраста в России, имеющих право на досрочную пенсию в случае потери работы, ограничено не только законодательно, но и по естественным причинам.

Проблемой использования данного инструмента антикризисной политики на рынке труда является его высокая затратность. В среднем на одного человека затраты бюджета по досрочным пенсиям превышают выплаты пособия по безработице. Очевидно, именно это обстоятельство заставило правительство ограничить использование досрочных пенсий количеством 2000 чел. (по 1000 чел. в 2009 и 2010 гг.) в Программе содействия занятости и проигнорировать использование данной меры в Программе поддержки.

По данным Департамента государственной службы занятости населения Свердловской области, в 2009 г. фактические годовые затраты на одного участника данных мероприятий составили 46800 руб. (по плану – 66800 руб.) [3]. Несмотря на затратность, следует учитывать пролонгированный характер данного мероприятия и его нравственный аспект. Потенциал данного мероприятия можно считать полностью реализованным. Активное использование данного мероприятия, особенно в период на-

чала экономического кризиса, могло бы иметь ощутимый оздоровительный эффект.

Опыт зарубежных стран подтверждает идею эффективности использования данной меры в наиболее острые кризисные моменты истории. Так, впервые в массовом плане данное мероприятие использовалось в Польше в 80-е годы в период проведения политики Солидарности. Затем активно использовались досрочные пенсии во Франции в период Шоковой терапии, когда границу выхода на пенсию снизили на 5 лет, что дало положительный эффект, освободившиеся места были заняты молодыми работниками. Нарботанный опыт был также положительно оценен МОТ.

Такие инструменты, как социальная адаптация безработных граждан на рынке труда, регулирование внешней миграции, организация стажировок безработных, выплата пособий по безработице и т. п. использовались достаточно традиционно и носили адаптационный характер.

Надеемся, что в целом учет высказанных замечаний к разработчикам и исполнителям региональных программ будет способствовать улучшению политики занятости.

#### Список источников

1. Малое и среднее предпринимательство в России. 2009 : стат. сб. [Электронный ресурс]. URL: [//www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения 10.12.2010).
2. Закон о занятости населения: Федеральный Закон от 20.04.1996 N 36-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».
3. Ведомственная целевая программа содействия занятости населения Свердловской области на 2009-2010 годы // Служба занятости населения свердловской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szn-ural.ru/home/regprog/vedprogzan.aspx> (дата обращения 25.11.2010).
4. Положение о порядке осуществления мероприятий по выполнению Программы реализации дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда Свердловской области за счет возвращенных остатков целевых средств субсидий бюджетам субъектов РФ, не использованных в 2009 г. // Постановление Правительства Свердловской области от 05.07.2010 №1043-ПП. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».
5. Приложение № 3 Ведомственной целевой программы поддержки занятости населения Свердловской области в 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szn-ural.ru/home/slugba/depart.aspx> (дата обращения 10.01.2010).
6. Приложения №8 (в ред. Постановления Правительства Свердловской области от 24.11.2010, N 1684-ПП) к Программе поддержки и данных Департамента службы занятости Свердловской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szn-ural.ru/home/slugba/depart.aspx> (дата обращения 10.12.2010).

7. Программа поддержки занятости населения Свердловской области в 2010 году (с приложениями) // Служба занятости населения свердловской области: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szn-ural.ru/home/regprog/vedprogzap.aspx> (дата обращения 25.11.2010).

8. Пространственная организация социально-трудовых систем: генезис и проблемы развития: кол. монография / Отв. ред. О. А. Козлова; авт. кол.: Козлова О. А., Шаймарданов Н. З., Шеломенцев А. и др. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 206 с.

9. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия : 2-е изд. М.: Инфра-М, 2006. 810 с.

**УДК 331.1(1)**

**ключевые слова:** рынок труда, безработица, инструменты регулирования занятости, правительственные программы занятости, эффективность антикризисной политики