

ОБЪЕКТИВНЫЕ ТРУДНОСТИ В РАБОТЕ ЦЕНТРОВ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Лежнева Ю.А.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук», Москва, Россия (117219, г. Москва, Нахимовский проспект, 32), e-mail: info@isesp-ras.ru

На основе опросов сотрудников Центров занятости населения методом качественного интервью исследована деятельность по непосредственной реализации государственной политики занятости. Главное внимание уделено нормативно-методическим, правовым, финансовым, кадровым и др. трудностям в работе Центров. Так как опросы проведены в период последнего кризиса, выяснились проблемы, связанные с выполнением антикризисной программы снижения напряженности на рынке труда (2009-2011 гг.). Их анализ важен с точки зрения вероятности возникновения новой «волны» кризиса, а также включения ряда антикризисных мер в традиционную политику занятости. Исследование показало, что основные трудности порождены тем, что полномочия по проведению политики занятости делегированы федеральным центром на уровень регионов, тогда как целесообразнее было бы разделить эти полномочия между центром, регионами и муниципалитетами. Тогда не возникало бы чрезмерной регламентации деятельности Центров занятости, сложных бюрократических процедур, затрудняющих реализацию активных программ занятости.

Ключевые слова: политика занятости, поддержка безработных, центр занятости, программы занятости.

OBJECTIVE DIFFICULTIES IN WORK OF THE CENTERS OF EMPLOYMENT OF THE POPULATION

Lezhneva J.A.

Science Federal State Budgetary Institution «Institute of Social and Economic Studies of Population at the Russian Academy of Sciences», Moscow, Russia (117219, Nakhimovsky prospect, 32), e-mail: info@isesp-ras.ru

On the basis of polls of staff of the Centers of employment of the population by a method of high-quality interview activities for direct realization of a state policy of employment are investigated. The main attention is given to standard and methodical, legal, financial, personnel, etc. difficulties in work of the Centers. As polls are carried out to the period of the last crisis, the problems connected with implementation of the anti-recessionary program of decrease in intensity on a labor market (2009-2011) became clear. Their analysis is important from the point of view of probability of emergence of new "wave" of crisis, and also inclusion of a number of anti-recessionary measures in traditional policy of employment. Research showed that the main difficulties are generated by that, powers on carrying out policy of employment are delegated by the federal center on level of regions whereas it would be more expedient to divide these powers between the center, regions and municipalities. Then there would be no excessive regulation of activity of the Centers of the employment, the difficult bureaucratic procedures complicating implementation of active programs of employment.

Key words: policy of employment, support of the unemployed, center of employment, employment programs.

Центры занятости населения (ЦЗ) – государственные организации, осуществляющие «на местах» работу по реализации политики занятости, которая в нашей стране в основном сводится к материальной поддержке и содействию трудоустройству обратившихся в них граждан [5]. Для улучшения деятельности Центров необходимо иметь представление о проблемах, с которыми они сталкиваются, систематизировать эти проблемы и наметить пути для решения.

Изучение данных проблем базировалось на экспертном мнении персонала Центров занятости по следующим вопросам: оценка ситуации на рынке труда; барьеры в реализации активных программ политики занятости и антикризисной программы дополнительных

мероприятий по снижению напряженности на рынке труда, которая действовала в 2009-2011 гг. С этой целью нами проведен опрос сотрудников ЦЗ Переславского муниципального района Ярославской области. Методом качественного интервью были опрошены руководители и специалисты всех отделов Центра. Мы также пользовались материалами опроса персонала ЦЗ, выполненного специалистами ИУСП ГУ-ВШЭ в шести субъектах РФ [2]. Оба исследования проведены в 2009 г., то есть в период последнего кризиса, и их ценность состоит в получении сведений о реагировании на кризисный рост безработицы, который, по оценкам ряда экспертов, может возобновиться [7].

Оценивая ситуацию на рынке труда, практически все респонденты ссылались на данные только по регистрируемой безработице. Информацией по общей безработице (по методологии МОТ) работники не владеют, а зачастую и вовсе не интересуются. Это сфера не их деятельности, поэтому данные статистики Центров являются основным и даже единственным источником для измерения напряженности рынка труда. Центры призваны выполнять «контрольные показатели», установленные в региональных программах занятости и антикризисных программах, в которых регистрируемая безработица не должна превышать определенного уровня. Такое положение дел сложилось еще в 1990-е годы [6] и, как видим, продолжает воспроизводиться.

При этом респонденты сообщали, что с началом кризиса наплыв клиентов резко возрос. Это было вызвано сокращением рабочих мест и информацией в СМИ о новых антикризисных мерах по поддержке безработных. К этим мерам, в частности, проявили повышенный интерес представители сильного пола, обычно не очень активно прибегающие к услугам Центров. Так, в Переславском ЦЗ численность обратившихся мужчин впервые превысила количество обратившихся женщин. Тем не менее большая часть тех, кто пришел в Центры и познакомился с реальными формами поддержки, предпочла не регистрироваться. Дело в том, что акцент в антикризисных мерах был сделан на профилактике открытой безработицы (для работников, находящихся под угрозой массового увольнения). Для клиентов Центров они ограничивались в основном адресной помощью по переезду в другую местность и поддержкой самозанятости, что привлекло абсолютное меньшинство ищущих работу.

Среди проблем, с которыми сталкиваются ЦЗ в процессе работы, мы выделили в основном объективные (внешние по отношению к Центрам) трудности, прежде всего административные барьеры, и систематизировали их по следующим блокам:

- финансовые;
- нормативно-методические;
- материально-технические;

- правовые;
- кадровые;
- в вопросах сотрудничества с работодателями;
- прочие.

Эти трудности мы рассмотрели в разрезе конкретных программ по поддержке безработных и по снижению напряженности на рынке труда, часть которых после окончания действия антикризисной программы включена в сложившиеся до кризиса меры содействия трудоустройству. Начнем с профессионального обучения и переподготовки, которые предоставляются безработным в рамках политики занятости.

Программа профессионального обучения и переподготовки. В условиях, когда определяющей чертой большинства региональных и муниципальных рынков труда является структурная несбалансированность спроса и предложения труда [1], эта программа имеет особенную актуальность. С ее помощью можно повысить соответствие профессионально-квалификационного потенциала безработных заявленным в Центры вакансиям. Однако по численности участников данная программа значительно уступает большинству других форм поддержки. Отчасти это связано с тем, что в отличие от программ временной занятости, профориентации и социальной адаптации, к которым допускают всех обратившихся в Центры, к профессиональному обучению могут быть привлечены только безработные. Но более серьезной причиной пробуксовки данной программы является то, что, по мнению респондентов обоих опросов, ее реализация сталкивается с наибольшими трудностями.

Прежде всего это нормативно-методические проблемы, связанные с административными регламентами, которые ограничивают доступ к подготовке по востребованным профессиям. Самым серьезным изъяном остается значительное несоответствие направлений обучения спросу на труд по тем или иным профессиям и специальностям. Четких методических указаний по отбору направлений нет, поэтому они часто либо определяются руководством Центров без детального изучения ситуации на рынке труда, либо вообще годами не пересматриваются. Случаи целевого обучения безработных под запросы работодателей пока не носят массового характера. В результате обученные безработные нередко испытывают те же проблемы с трудоустройством, что и до обучения.

Нормативы численности участников программы, устанавливаемые Центрам «сверху», далеко не всегда согласуются с реальными потребностями безработных. Так, в одних административных районах желающих обучаться больше, чем заложено в программу, а в других наоборот. Те же расхождения наблюдаются во временном аспекте. Например, в Переславском ЦЗ перед кризисом, чтобы уложиться в норматив, сотрудники вынуждены были сами заниматься поисками тех, кого можно привлечь к программе. В разгар же кризиса

Центру пришлось ввести дополнительные ограничения на допуск к профессиональной подготовке, так как количество желающих значительно превысило возможности программы.

На результативность данной программы негативно влияют и правовые проблемы. Так, определение круга образовательных учреждений, осуществляющих обучение, обычно входит в компетенцию вышестоящих организаций, а не самих ЦЗ, не имеющих полномочий ни по формированию, ни по изменению состава этих учреждений. Кроме того, федеральным законодательством установлены предельные затраты на подготовку, превышение которых требует конкурсного отбора обучающих организаций и связанных с ним хлопотных бюрократических процедур. В этих условиях предпочтение отдается обучению без проведения конкурса. Привлекаются проверенные организации, и дабы не превысить лимит стоимости обучения, ограничивается численность участников. Это ведет к консервации как спектра отобранных профессий, так и масштабов поддержки.

Большую сложность представляет также формирование обучающихся групп. Это связано с тем, что пока группа еще не сформирована, за безработными, давшими согласие на обучение, сохраняется право подыскивать себе работу или вообще отказаться от участия в программе. Поэтому к моменту начала учебного процесса группа может оказаться недоукомплектованной. В то же время у обучающихся безработных нет права сменить учебное заведение, если проводимая подготовка их не удовлетворяет.

В числе финансовых проблем следует назвать дефицит ресурсов для анализа рынка труда, без которого сложно определить, какие профессии пользуются спросом и каким из них следует обучать безработных. Так, в кризисный период во многих Центрах финансирование аналитических работ было урезано, что усугубило ситуацию несоответствия обучения запросам работодателей.

Многие респонденты высказали нарекания к нормативам финансирования. Так, нормативная стоимость обучения, как правило, отстает от постоянно растущих расценок в учебных заведениях, что затрудняет их привлечение к программе. Кроме того, если в поселениях, где расположены Центры, нет учреждений по обучению некоторым востребованным профессиям, то безработные могут быть направлены на учебу в другие поселения. В этом случае ЦЗ обязан оплатить им проживание по месту учебы, тогда как транспортные и командировочные расходы не входят в нормативы затрат, что снижает мотивацию безработных к учебе за пределами своего поселения.

Опросы выявили и недовольство сотрудничеством с работодателями, которые, по мнению респондентов, недостаточно серьезно относятся к своим обязанностям информировать ЦЗ об имеющихся вакансиях, чем осложняют и трудоустройство, и обучение безработных. Однако в этой проблеме повинны не только работодатели. Во-первых, вся

политика поддержки безработных нацелена в основном на не самый активный контингент затрудняющихся искать работу самостоятельно [6], который для работодателей мало привлекателен. Во-вторых, для работы Центров зачастую характерна инерционность, также не способствующая сотрудничеству.

Эту инерционность мы обозначили как кадровые проблемы, связанные с отношением персонала ЦЗ к программе профессионального обучения. В одних Центрах руководство и сотрудники ориентированы на гибкий и мобильный подход к работе с учетом колебаний рынка труда и потребностей работодателей, а в других – на традиционный подход, который не требует инициативного поведения и направлен преимущественно на выполнение нормативов и соблюдение бюджета. Примером первого подхода является деятельность Переславского ЦЗ, где безработных обучают в основном по запросам работодателей и где проводится отбор профессий на основе отслеживания конъюнктуры рынка труда. В то же время в ряде Центров, попавших в выборку ИУСП ГУ-ВШЭ, по-прежнему доминирует второй подход, не отвечающий интересам ни работодателей, ни безработных.

Недостаточная мотивация безработных к профессиональной подготовке – та трудность, которую мы отнесли к разряду прочих. Многие клиенты Центров вообще не желают проходить обучение, а желающие не стремятся получить профессии, высоко востребованные на регистрируемом рынке труда. В первую очередь это рабочие профессии, в особенности сложные. Но следует признать, что нежелание «идти в рабочие» и тем более обучаться сложным операциям проявляют не только безработные. Так, многие предприятия, организующие за счет собственных средств подготовку рабочих, сталкиваются с проблемой дефицита претендентов на такое обучение [3].

Главной проблемой программ профессионального обучения является то, что они, как и вся политика занятости, нацелены главным образом на снятие социальной напряженности в обществе [4], а потому, по словам респондентов, играют роль «зала ожидания», позволяя безработным не прозябать без дела, а дожидаться благоприятных изменений на рынке труда. Этому способствует оценка реализации программ, которая проводится не по фактам реального трудоустройства, а по снятию безработных с учета и отсутствию повторного обращения в ЦЗ. Такой подход к результативности программы не создает персоналу Центров должных стимулов для содействия трудоустройству через обучение и переподготовку.

Программы общественных работ и временного трудоустройства. Эти программы традиционно выполняются в рамках политики занятости и относятся к лидерам по количеству привлеченных к ним клиентов ЦЗ. В период действия антикризисной программы аналогичные меры распространялись на работников под угрозой массового увольнения и

были самыми массовыми по численности (в 2009-2010 гг. свыше 80% участников данной программы). Мы остановились в основном на трудностях в реализации антикризисных мер.

Несмотря на то что благодаря этим мерам оперативно удалось трудоустроить значительное количество граждан, находившихся под угрозой потери работы, программы могли бы быть более действенными, если бы не проблемы нормативно-методического характера. Респонденты отметили перегруженность административными регламентами и бюрократическими процедурами, характерную для всех антикризисных мер и особенно высокую по данным программам ввиду их масштабности. Кроме того, сотрудничество с работодателями кризисных предприятий далеко не всегда было добровольным, организация общественных работ нередко проводилась под нажимом региональных властей.

В опросах выявилась такая правовая проблема, как исключение из круга работодателей по общественным работам государственных и муниципальных организаций. Респонденты отметили, что из-за этого они не могли трудоустроить граждан в самих Центрах, где в период кризиса обострились кадровые проблемы. Наплыв безработных в Центры возрос, добавилась работа с кризисными предприятиями, существенно увеличилась отчетность для вышестоящих организаций, а штаты ЦЗ остались неизменными.

Ключевая проблема рассматриваемых программ – та же, что и по программе профессионального обучения. Они также направлены на снижение социальной напряженности мерами текущего характера, в данном случае сдерживанием открытой безработицы путем перевода излишней занятости в скрытую безработицу.

Программа опережающего обучения для работников, находящихся под угрозой массового увольнения. Реализация этой программы также наталкивалась на проблемы административно-процедурного характера. Но более серьезным ее недостатком стало правовое ограничение участников программы работниками кризисных предприятий, на большинстве которых было не до обучения персонала. Более того, для входа в программу на работодателей возлагались обязательства по последующему трудоустройству обученного контингента, что в условиях кризиса они гарантировать не могли. Поэтому не удивительно, что сотрудничество с работодателями зачастую тоже осуществлялось в принудительном порядке в соответствии с задачей снижения социальной напряженности.

Программа содействия развитию малого бизнеса и самозанятости безработных. Эта антикризисная программа, получившая продолжение после 2011 г., оценена многими респондентами как самая удачная, позволившая части безработных открыть свое дело, а также трудоустроить в нем других безработных, в том числе долгосрочных.

В то же время многие опрошенные отметили такие нормативно-методические трудности, как длительные процедуры прохождения заявок и утверждения бизнес-проектов,

которые крайне нежелательны для самозанятости, требующей принятия оперативных решений. Затрудняют реализацию программы и финансовые проблемы. Несмотря на то что эта программа самая дорогая (по расходам на одного участника), выделенных ресурсов недостаточно, поэтому она реализуется преимущественно в малых городах и сельской местности. Но, как показал опрос в Переславском ЦЗ, который обслуживает малый город Переславль-Залесский и прилегающие села, даже в таких типах поселения безработным приходится дополнять финансирование своими средствами.

Программа оказания адресной поддержки гражданам, включая их переезд в другую местность для замещения рабочих мест. Это наиболее перспективная из антикризисных программ: за счет внутренних миграций она в принципе может способствовать сокращению структурной несбалансированности рынка труда. Ее перспективность подтверждается включением в политику занятости после завершения программы антикризисных мер. Однако в числе этих мер адресная поддержка граждан стала самой провальной.

Прежде всего это связано с запуском данной программы в период кризиса, который сократил количество регионов и рабочих мест, привлекательных для переезда. Основные нормативы программы – и методические, и правовые, и финансовые, а также вопросы сотрудничества с работодателями были плохо продуманы. Мигрантам не гарантировались ни жилье, ни возможности его аренды за счет оплаты труда, ни стабильная занятость. Выделяемые финансовые ресурсы (на перевоз багажа и на оплату аренды жилья в течение трех месяцев) не стимулировали, а скорее дестимулировали переезд. Не было учтено даже то, что сейчас многие работодатели проводят предварительные беседы (интервью) с претендентами на работу, что требует дополнительной поездки к месту возможного трудоустройства. Но такие поездки не финансировались. В результате по числу участников данная программа попала в аутсайдеры, причем со значительным отрывом от остальных антикризисных программ.

В ходе опроса в Переславском ЦЗ респондентам был задан вопрос об эффективности регулирования их деятельности со стороны федерального, регионального и муниципального уровня. Подавляющее число сотрудников признало малоэффективным федеральное регулирование. Такая оценка, на наш взгляд, связана с тем, что определяемые федеральным центром полномочия по проведению политики занятости переданы на региональный уровень, тогда как их следовало бы разделить между федеральным центром, субъектами РФ и муниципалитетами. Тогда бы многих административных барьеров, формируемых на федеральном уровне, удалось бы избежать.

Следует также сказать, что в нашей стране остается открытым вопрос о проведении полноценной политики занятости, нацеленной на достижение полной и продуктивной занятости. Пока основной задачей проводимой политики остается снижения социальной напряженности в обществе путем регулирования регистрируемой безработицы, у сотрудников ЦЗ недостаточно стимулов для эффективной работы, а у безработных – к регистрации.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 11-02-00022а.

Список литературы

1. Денисенко М., Карачурина Л., Мкртчян Н. Готовы ли российские безработные ехать за работой? // Демоскоп weekly. – 2010. – 29 ноября – 12 декабря (№ 445–446). – URL : <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0445/tema02.php> (дата обращения: 29.03.2012).
2. Мониторинг социально-экономической защищенности населения России / Отчёт о научно-исследовательской работе Института управления социальными процессами ГУ-ВШЭ [под рук. д.э.н. Т.Я. Четверниной]. – М. : ИУСП ГУ-ВШЭ, 2009. – 208 с.
3. Соболева И.В. Обеспечение сопряженности образования с потребностями страны: от массовых специальностей до высшего образования / Сфера образования в системе Россия-Запад (проблемы эффективности). – М. : ИМЭМО РАН, 2009. – С. 147-166.
4. Ткаченко А.А. Занятость и экономика: политика государства в переходный период. – М. : Инфограф, 2000. – 276 с.
5. Токсанбаева М.С., Лежнева Ю.А. Влияние политики занятости на структуру рабочей силы // Экономическая наука современной России. – 2010. – № 4. – С. 55-67.
6. Четвернина Т.Я. Социальная защита от безработицы и ее институциональное обеспечение : автореф. дис. ... докт. эк. наук. – М. : ИЭ РАН, 2002. – 46 с.
7. Эксперты: Безработица в РФ может существенно вырасти / Росбалт : сайт. – URL : <http://www.rosbalt.ru/business/2011/10/04/896978.html> (дата обращения: 30.04.2012).

Рецензенты

Рюмина Е.В., д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института проблем рынка РАН, г. Москва.

Соболева И.В., д.э.н., зав. лабораторией Института экономики РАН, г. Москва.