

Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования

---

**А.В. Кашепов, С.С. Сулакшин, А.С. Малчинов**

# **Рынок труда: проблемы и решения**

Москва  
Научный эксперт  
2008

УДК 331.5(470+571)

ББК 65.240(2Рос)

К 31

**Кашепов А.В., Сулакшин С.С., Малчинов А.С.**

**К 31 Рынок труда: проблемы и решения.** Монография. — М.: Научный эксперт, 2008. — 232 с.

ISBN 978-5-91290-023-5

В монографии представлены результаты исследования по актуальным проблемам рынка труда в Российской Федерации. Оценена эффективность используемых инструментов государственной политики занятости, предложены управленческие решения по снижению уровня безработицы и повышению эффективности деятельности органов государственного управления в сфере труда и занятости.

Книга может быть полезна для работников органов государственного управления, депутатов представительных органов власти, научных сотрудников, студентов, аспирантов и преподавателей высшей школы.

*На обложке:* Ю.И. Пименов «Даешь тяжелую индустрию». 1927 г.

**УДК 331.5(470+571)**

**ББК 65.240(2Рос)**

ISBN 978-5-91290-023-5

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2008

# Содержание

<b>Введение</b> .....	7
<b>Глава 1. Рынок труда в российской экономике</b> .....	10
1.1. Методология разработки государственной политики занятости как государственно- управленческой практики .....	10
1.2. Определения рынка труда: итоги дискуссии. Ценностные цели государственной политики в сфере занятости.....	18
1.3. Спрос на труд, динамика и структура занятости .....	22
1.4. Скрытая безработица и неполная занятость .....	27
<b>Глава 2. Факторы, влияющие на рынок труда</b> .....	30
2.1. Общие факторы .....	30
2.2. Демографические факторы и экономическая активность населения .....	32
2.3. Образование как фактор рынка труда .....	46
2.4. Экономические факторы.....	57
<b>Глава 3. Статистика и прогнозы занятости и безработицы</b> .....	65
3.1. Уровень безработицы: по результатам обследования и фактической регистрации .....	65
3.2. Прогноз на период до 2010 г. ....	69
3.3. Прогнозы на долгосрочный период .....	76
<b>Глава 4. Государственная политика на рынке труда</b> .....	80
4.1. Цели и задачи .....	80

4.2. Зарубежный и исторический опыт России.....	82
4.3. Проблемы современной политики .....	88
4.4. Цели модернизации политики.....	97
4.5. Новые управленческие подходы и решения.....	100
<b>Заключение</b> .....	130
<b>Литература</b> .....	131
<b>Приложения</b> .....	135
<i>Приложение 1. Концепция проекта</i>	
Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» .....	135
<i>Приложение 2. Концепция проекта</i>	
Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» .....	138
<i>Приложение 3. Концепция проекта</i>	
Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации» .....	190
<i>Приложение 4. Постановка задачи по разработке</i>	
национального доклада по проблемам занятости в Российской Федерации .....	199
<i>Приложение 5. Концепция проекта Постановления Пра-</i>	
вительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации» .....	205
<i>Приложение 6. Концепция проекта Постановления</i>	
Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Министерстве	

экономического развития и торговли Российской Федерации и Положение о Министерстве финансов Российской Федерации» .....	215
<i>Приложение 7. Концепция проекта Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о Государственном фонде занятости населения» .....</i>	<i>222</i>



## Введение

Труд — важнейший фактор производства, он создает основу национального богатства и валового внутреннего продукта общества. В то же время он обеспечивает доходы граждан, образ и уровень жизни которых во многом определяется тем, имеется ли у них и какая именно работа.

Поэтому Международной организацией труда (МОТ) и другими международными организациями поддерживается принцип полной, продуктивной, свободно избранной занятости, а цивилизованные государства берут на себя обязательство проводить политику, позволяющую обеспечить работой максимальное количество нуждающихся в ней, при этом сохраняя высокую эффективность производства и соблюдая принципы свободы выбора, предоставляемой всем гражданам в демократическом обществе.

В начале 1990-х гг. одной из главных целей экономической политики в России была провозглашена макроэкономическая стабилизация, которая понималась достаточно узко, а именно, как снижение инфляции путем сокращения государственных расходов и монетизации экономики. Другие цели экономической политики, такие как производство и технологии, производительность труда, международная и внутренняя конкурентоспособность продукции, инвестиции и рабочие места, были отодвинуты на второй план. Социальная политика рассматривалась скорее в контексте политических задач предотвращения социального взрыва. Принимались, но не были обеспечены финансированием законы о социальной поддержке различных категорий граждан. В числе таких законов был и Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» № 1032-1, в соответствии с которым осуществлялось создание службы занятости и оказание ограниченной узкими рамками помощи гражданам, нуждающимся в работе. Вместе с тем задачи расширения инвестиций для создания рабочих мест, разработки и реализации целевых программ занятости на государственном уровне практически не ставились.

В 1996 г. Министерством труда РФ была разработана «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест

на 1996–2000 годы». Однако указанный документ так и не был реализован на практике.

В дальнейшем расширение численности рабочих мест началось по независящим от органов власти причинам, в основном связанным с ростом мировых цен на нефть, после того, как российская экономика вышла из «дефолта» 1998 г. Валовой внутренний продукт стал расти, уровень безработицы снижаться, с некоторыми колебаниями эти процессы продолжаются до 2008 г. Сократилась инфляция, невероятно увеличились финансовые резервы государства. Но политика занятости осталась по существу прежней. В настоящее время сбалансированная, комплексная государственная политика занятости еще не сформировалась во многом из-за отсутствия отраслевого министерства в системе федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что одобренный Правительством Российской Федерации в 2007 г. проект «Концепции действий на рынке труда на 2007–2010 годы», отдавая приоритет таким важнейшим вопросам, как совершенствование системы мониторинга и прогнозирования ситуации на рынке труда, обеспечение сбалансированности профессионального образования и спроса на рабочую силу, повышение территориальной мобильности рабочей силы, развитие кадрового потенциала, оптимизация привлечения иностранной рабочей силы, повышение качества рабочих мест и др., в то же время не учитывает ряд проблем в сфере рынка труда и занятости, в их числе — основополагающая проблема создания рабочих мест, государственное инвестирование и стимулирование частного капитала в этом отношении. При этом создание рабочих мест рассматривается как частное дело бизнеса, а не приоритетная задача государственной власти. В федеральных программах социально-экономического развития и концепциях регулирования рынка труда сохраняется ориентация на оказание услуг безработным, а не на создание условий для того, чтобы они могли работать.

Также остаются до конца не решенными проблемы, связанные со значительными диспропорциями в уровне безработицы в субъектах Российской Федерации, внешней и внутренней миграции, структурными диспропорциями на рынке труда, выража-



ющимися в дефиците специалистов в высокотехнологичных сферах, слабой связи между сферой образования и рынком труда.

Учитывая все это, заметим, что в настоящее время актуальным является построение новой системы государственного регулирования рынка труда и управления предложением рабочих мест, поскольку стоит задача не только минимизировать нынешнюю безработицу, но и подготовиться к новым вызовам, в будущем неизбежным и связанным с ожидаемым сокращением численности трудоспособного населения.

В монографии представлен анализ современного состояния российского рынка труда, прогнозы его развития и предложения по формированию перспективной политики государственного регулирования, призванной гармонизировать цели государства, бизнеса и личности в трудовой сфере.

Авторы выражают благодарность В.Э. Багдасаряну и С.М. Строгановой за помощь в подготовке данного издания, ценные замечания и рекомендации.

# Глава 1. Рынок труда в российской экономике

## 1.1. Методология разработки государственной политики занятости как государственно-управленческой практики

Под политикой в контексте настоящей монографии в основном понимается государственное управление. С позиций научной методологии при разработке государственной политики необходимо соединить две вполне самостоятельные дисциплины: проблемную аналитику и юридико-техническую и управленческую технологии. При этом имеется в виду, что вся работа и особенно ее заключительный синтетический этап должна отвечать требованиям, предъявляемым к управленческим государственным документам в соответствии с действующими регламентами государственно-управленческих процедур и нормативно-правовых актов.

Часто при разработке государственных платформ дело ограничивается ответом на вопрос: что происходит (что плохо)? Реже — почему это так, в чем природа и причины негативных явлений? Совсем редко — что делать? И практически никогда — как делать, кто будет делать, как подтверждать прогнозами последствия своих действий, в какие сроки, за счет каких ресурсов, во имя каких целей и ценностей, какие параметры развития при этом контролируя для определения результативности своих действий, на какие чувствительные факторы, условия и причины воздействуя?

Но, как очевидно, ответы именно на эти вопросы составляют суть проектирования государственной политики как управленческой задачи. А сама политика приобретает характер ответственных управленческих действий, способных по существу решать проблемы общества и государства. В работе, цель которой — исследование вопросов политики занятости, задание ее в соответствующих государственно-управленческих документах, важно уточнить, что собственно понимается под политикой в данном контексте.

Государственная политика — это совокупность ценностных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий

и порядка реализации государственно-политических решений (поставленных государственной властью целей)<sup>1</sup>. Очевидно, что отсюда вытекает необходимость определения:

- цели, для чего нужен ценностный выбор и определенность;
- субъектов и объектов управления, представление об инструментах, ресурсах, способах управления, выбор и инвентаризация имеющегося государственно-управленческого инструментария и его дефицита;
- исходного состояния объекта управления и его желаемого конечного целевого состояния, порядка перехода (переходной траектории);
- программы действий, т. е. распределения мер, решений и действий во времени;
- политических условий и вероятности принятия разрабатываемых документов.

И еще много специфичных обстоятельств, вытекающих из желания создать работоспособный в смысле реальной практики государственного управления документ (пакет документов), отвечающий регламентным требованиям, существующим в реальных процедурах государственного управления. На рис. 1.1.1 показана упрощенная топология государственной политики как предмета проектирования<sup>2</sup>.

Новые документы, определяющие содержание государственной политики занятости, в отличие от известных академических разработок, предоставляемых научно-экспертным сообществом, должны отвечать требованиям соответствующих документов на случай их принятия в реальных процедурах государственного управления.

Особые требования, предъявляемые к документам, реалистичность предложений, их обоснованность и аргументированность, политологическая обоснованность реализуемости в реальной практике, прогноз последствий, работоспособность документа в практике государственного управления в России.

---

<sup>1</sup> Сулакишин С.С. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) // Проблемы современного государственного управления в России. М., 2006. Вып. 1.

<sup>2</sup> Подробнее см.: табл. «Проблемно-управленческая матрица экономической политики в сфере занятости».

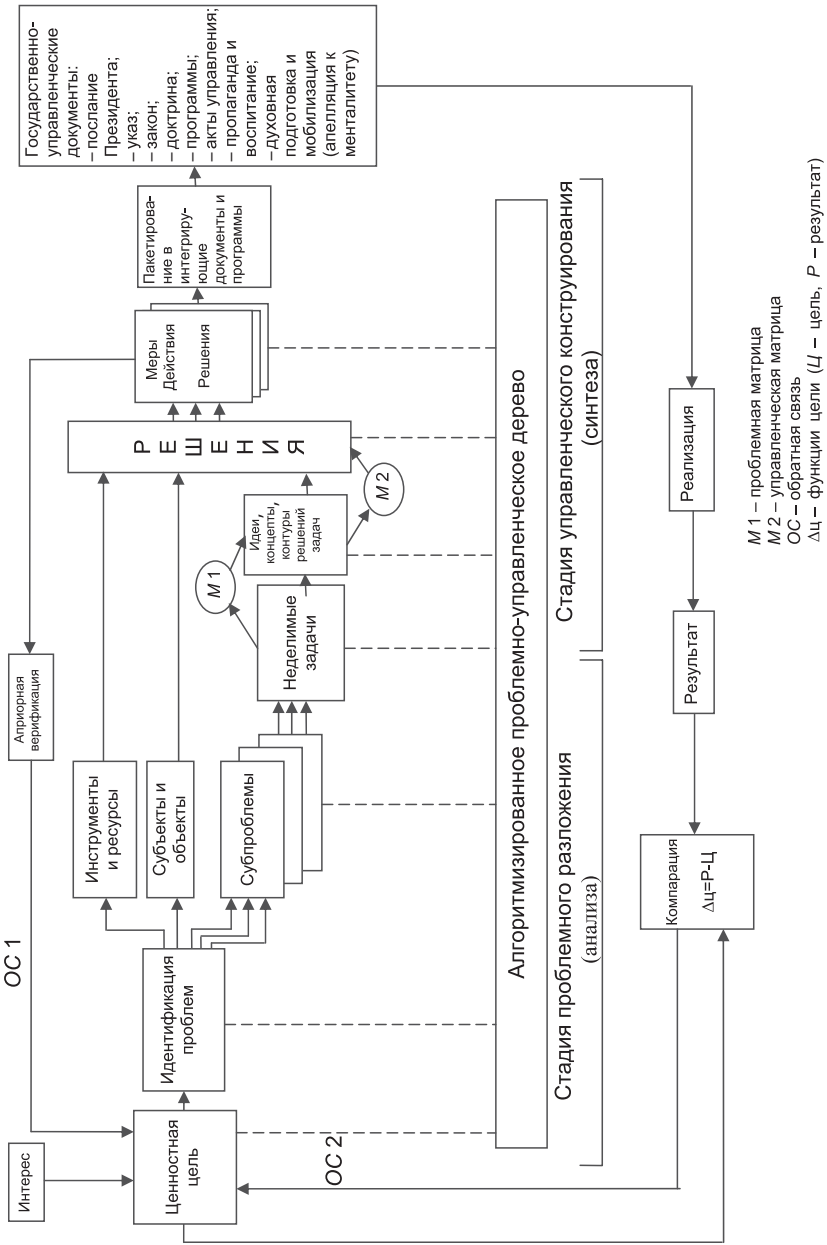


Рис. 1. 1. 1. Общая схема алгоритмизированного управленческого проектирования государственной политики

Конечный пакет документов (включающий проекты ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»; ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»; постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации», ФЗ «О миграции»; ФЗ «О репатриации в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»; ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»; ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»; ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»; постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации»; постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации» и др.) должен быть системным, т. е. основываться на ценностном выборе, на проведенном с его позиций анализе действующих на сегодня мер в сфере рынка труда в России, определении основных факторов и проблем, мешающих достижению предложенных целей-ценностей, наборе идей и концептов по решению идентифицированных проблем, на определенном на их основе наборе инструментальных мер, решений и действий в пространстве компетенций государственного управления, пакетировании их в программную временную развертку.

В связи с этим методологически работа по формированию государственной политики в сфере занятости как управленческой практики в обязательном порядке разбивается на два этапа.

Во-первых, проблемно-аналитический, включающий обзорное и оригинальное исследование основных проблем, систематику проблемного поля, его декомпозицию, генерацию идей-концептов решений.

Во-вторых, синтетическо-конструирующий, включающий в себя переход на основе набора идей-концептов, полученных на первом этапе, к инструментальным решениям в пространстве компетенций государственного управления, построению необходимых нормативно-правовых актов и иных распорядительных

документов, их программному пакетированию в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах.

Отвечая требованиям такой постановки методология работы будет выглядеть так, как это представлено на рис. 1.1.2.



Рис. 1.1.2. Методология разработки государственной политики в сфере занятости

Завершает этап проблемной декомпозиции препятствий, затрудняющих достижение желаемых целей, специальным образом построенная проблемная матрица, которая в табличной форме (табл. 1.1.1) описывает проблемное поле работы (рис. 1.1.3)<sup>3</sup>.

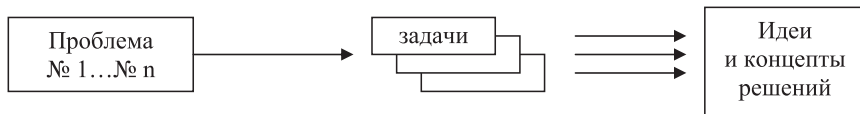


Рис. 1.1.3. Проблемное поле работы

<sup>3</sup> Подробнее см. табл. «Проблемно-управленческая матрица экономической политики в сфере занятости».

Таблица 1.1.1

**Общий (шаблонный) вид проблемной матрицы**

№	Проблема (задача)	Причина (фактор)	Идея, концепт решения
1			
2			
...			
n			

Второй этап начинается с создания управленческой матрицы (рис. 1.1.4 и табл. 1.1.2), которая составляется в процессе поиска конкретных решений, мер и действий государственного управления на основе идей и концептов, полученных на этапе проблемного анализа, т. е. проблемной матрицы.

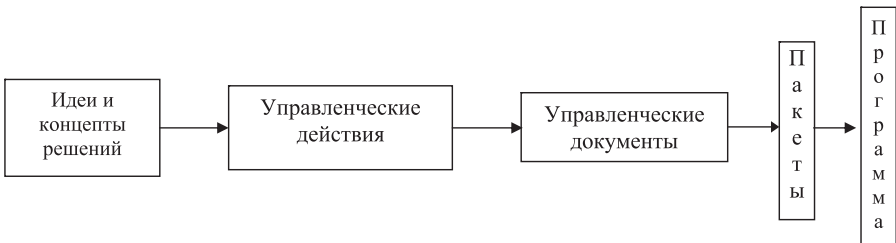


Рис. 1.1.4. Управленческая матрица

Таблица 1.1.2

**Общий (шаблонный) вид управленческой матрицы**

№	Идея, концепт решения проблемы (задачи)	Решение, мера, действие в пространстве государственного управления	Вид и название государственно-управленческого документа (указ, закон, постановление правительства, подзаконный акт, иное)
1			
2			
n			

Дальнейшая работа по написанию документов, следующая за работой проблемных аналитиков-экспертов, осуществляется уже преимущественно юристами и управленцами (при участии проблемных экспертов). Методологию государственно-управленческого проектирования нельзя недооценивать, потому что эффективно управлять сложнейшими социальными системами по наитию невозможно, нужна технология, алгоритмы, в том числе на стадии проектирования управления.

### **Методология факторного анализа<sup>4</sup>**

Цикл формирования государственной политики имеет ряд обязательных звеньев, в котором после определения ценностной цели необходимо выявить факторы, влияющие на нее. Под фактором в данном случае понимаются условия, обстоятельства, причины, оказывающие воздействие на заданную цель (ценность). Категория «ценность» как целевая характеристика вполне измеримый, в том числе количественно, параметр, например, издержки, которые несет государство в связи с «утечкой мозгов» за рубеж.

Этот подход дает возможность идентифицировать проблемы как препятствия на пути достижения цели, подлежащие преодолению в ходе государственного управления.

Как показывает анализ, переход от постановки цели к идентификации проблем не является тривиальным. Каким образом можно определить существенные с точки зрения поставленной государством цели упомянутые препятствия — проблемы? Очевидно, что необходимо найти способ соотнесения поставленной цели всем ранжированным по значимости факторам, влияющим на нее. Определение в процедурах факторного анализа препятствий — наиболее интегративных проблем на пути достижения ценностных целей в общем случае отвечает на вопрос «что мешает достижению целей?». Однако каждая из этих проблем верхнего уровня сама по себе состоит из подпроблем последующих уровней проблемного разложения. Речь идет о декомпозиции проблем первого уровня (рис. 1.1.5). Здесь переход на каждый последую-

---

<sup>4</sup> Якунин В.И., Сулакшин С.С. Факторный анализ в формировании государственных политик // Власть. 2006. № 9.



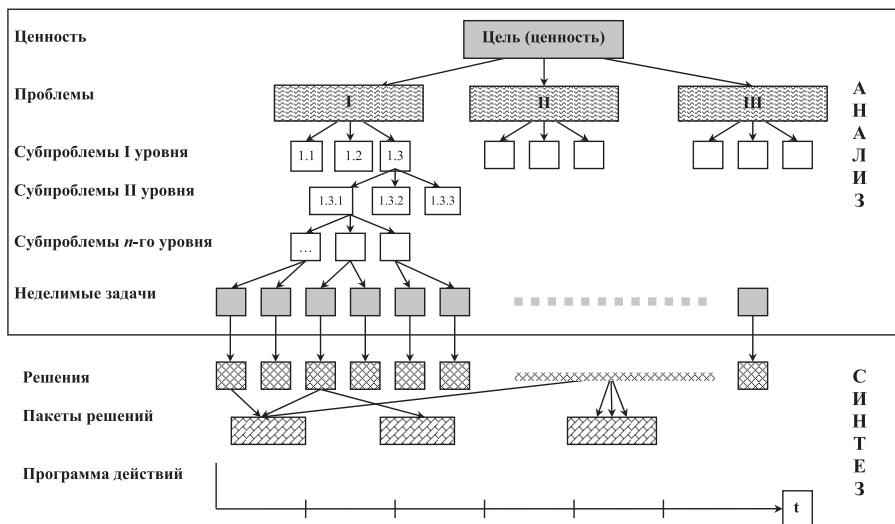


Рис. 1.1.5. Схема методологии декомпозиции сложных задач и синтеза интегративных решений («Проблемно-управленческое дерево»)

ший уровень возможен путем ответов на вопросы: «В чем причина вышележащей проблемы? Почему возникает вышележащая проблема?» Дерево декомпозиции «ветвится» до тех пор, пока исследователь не дойдет до «первопричины», т. е. фактора, уже недекомпозируемого с точки зрения возможности управленческого воздействия. Опыт показывает, что подобных уровней-этажей декомпозирования в практике государственно-управленческого проектирования может быть порядка десяти<sup>5</sup>.

Ширина же ветвления, т. е. число конечных атомизированных задач, может достигать сотен. Отсюда следует, что по наитию или интуиции найти решения государственно-управленческих интегративных проблем с должной степенью эффективности очень трудно, скорее невозможно. А вот разложив их на отдельные составляющие и найдя управленческое решение для каждой уже

<sup>5</sup> Государственная промышленная политика / Под ред. Е.М.Примакова, В.Л.Макарова. М.: Наука, 2003; Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007.

более элементарной задачи, это сделать существенно легче, затем их можно синтезировать в единые государственно-управленческие решения и программные пакеты.

Соответственно на последующей стадии необходима обратная свертка — синтез и конструирование пакетированных решений.

Цель (ценность) может подвергаться как негативным, так и позитивным и вероятностным влияниям. В последнем случае они именуются рисками и угрозами и также должны приниматься в расчет. Процедура формирования государственной политики, очевидно, должна учитывать все три вида факторов. Позитивные факторы в программной части государственной политики нужно поддерживать и усиливать, негативные — купировать, преодолевать и искоренять. По отношению к рискам и угрозам — вырабатывать меры готовности, профилактики, предупреждения.

Иными словами, достаточно понятно, как из анализа факторов вытекает дальнейшее строительство адекватной государственной политики. И, наоборот, без точного представления о реальных факторах государственная политика не гарантирует своей результативности.

Итак, определение факторов выступает обязательным звеном в механизме связи цели (ценности) политики с набором действий по ее достижению.

Использование указанных принципов государственного проектирования позволило создать системно построенное проблемное поле и поле конкретных мер, решений и действий государственной политики в сфере занятости.

## 1.2. Определения рынка труда: итоги дискуссии.

### Ценностные цели государственной политики в сфере занятости

Понятие «рынок труда», его состав и границы — один из дискуссионных вопросов в отечественной науке. Рынок труда в широком понимании рассматривается как система общественных отношений, социальных норм и институтов, обеспечивающих на основе соблюдения общепринятых прав и свобод человека формирование, обмен по цене, определяемой соотношением спроса и предложения, и использование рабочей силы.

Согласно узкому определению, рынок труда — это сфера, в которой противостоят друг другу, с одной стороны, лица, ищущие работу, в том числе безработные, с другой — работодатели, имеющие незанятые рабочие места на предприятиях, в организациях, между которыми заключаются трудовые договоры, определяется уровень заработной платы. Нетрудно заметить, что данное определение соотносится с более широким, как часть и целое.

Ни одно из приведенных определений не является «правильным» или «неправильным» — каждое из них может быть полезно в зависимости от контекста, т. е. от того, какие процессы изучаются, какие задачи ставятся и какие выводы и рекомендации предполагается разработать для государственных органов.

Конъюнктура рынка труда понимается как социально-экономически обусловленное соотношение спроса, предложения рабочей силы и уровня заработной платы на рынке труда. Конъюнктура рынка труда — это одно из трех состояний: равновесия (сбалансированности), дефицита рабочей силы, безработицы. Предложение труда на уровне национального или регионального хозяйства рассматривается как сложившаяся при данных экономических, демографических, социальных условиях общая численность потенциально трудоспособного населения. Спрос на труд на уровне национального или регионального хозяйства выступает как сложившаяся при данных условиях суммарная численность занятых и вакантных рабочих мест.

В регулировании рынка труда одинаково важно обеспечение занятости каждого потенциально трудоспособного члена общества. Поэтому авторское понимание рынка труда в целом, предложения и спроса на рынке труда, используемое в настоящей работе, не ограничивается безработными и вакансиями, а охватывает все трудоспособное население и все рабочие места.

Насколько можно судить о позиции практических работников региональных и местных органов власти, в частности, из публикаций в журнале «Служба занятости», многие из них солидарны с такой позицией. Они понимают, что необходимо одновременно, в рамках единой системы, обеспечивать сохранение рабочих мест тех, кто работает, и дополнительно создавать рабочие места для безработных. Успешно решать эти задачи по отдельности обычно не получается.

Особенно важно разграничение широкого и узкого определений рынка труда при разработке государственной политики в сфере занятости (концепции регулирования рынка труда) на федеральном уровне. Узкое определение рынка труда предусматривает и суженную политику, направленную главным образом на социальную поддержку и трудоустройство зарегистрированных безработных. Эта политика полезна, но она не решает макроэкономической проблемы безработицы. Широкое определение рынка труда предусматривает политику поддержания и расширения всей системы рабочих мест (занятых и вакантных), расширение занятости и таким путем решение проблемы безработицы. Такая политика требует значительно больших затрат, большей ответственности органов государственной власти.

Безработица, которая рассматривается в данной работе как центральная проблема рынка труда, в статистике распадается на два различных показателя. Во-первых, безработица по обследованиям Росстата, которая в некоторых публикациях именуется «безработицей по критериям МОТ». «Обследования населения по проблемам занятости» проводятся в Российской Федерации с 1992 г. Поскольку локализация международной методологии<sup>6</sup> и сами результаты (цифровые данные) являются интеллектуальной собственностью Росстата (Федеральной службы государственной статистики), постольку в настоящем исследовании такая безработица обычно именуется «общей» или «по обследованиям Росстата». Единицами наблюдения в обследованиях Росстата являются домашние хозяйства и лица в возрасте от 15 до 72 лет — члены этих хозяйств. К безработным относятся лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения (15–72 года), которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно следующим критериям:

- не имели работы (доходного занятия);
- занимались поиском работы в течение четырех недель, предшествующих обследуемой неделе, т. е. обращались в государственную или коммерческую службы занятости, использовали или помещали объявления в печати, непосредственно обращались к администрации организации или

---

<sup>6</sup> Методологические положения по статистике. М.: Госкомстат России, 2000. Вып. 3. С. 216–240.

- работодателю, использовали личные связи и т. д. или предпринимали шаги к организации собственного дела;
- были готовы приступить к работе в течение обследуемой недели.

Во-вторых, регистрируемая (зарегистрированная) безработица. Безработица, определенная исходя из критериев Федеральной службы по труду и занятости (Роструда), зафиксированных в Законе «О занятости населения в Российской Федерации», именуется в настоящей работе «регистрируемой» или «зарегистрированной». Согласно этому акону, безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней.

Решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина не позднее 11 дней со дня предъявления органам службы занятости паспорта, трудовой книжки или документов, их заменяющих, документов, удостоверяющих его профессиональную квалификацию, справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы, а для впервые ищущих работу (ранее не работавших), не имеющих профессии (специальности) — паспорта и документа об образовании. При невозможности предоставления органами службы занятости подходящей работы гражданам в течение десяти дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы эти граждане признаются безработными с первого дня предъявления указанных документов.

Государственную политику в связи с рынком труда следует понимать, как совокупность социально-экономических мер, принимаемых государством для достижения поставленных целей в сфере воспроизводства (улучшение профессионального состава и других структурных характеристик), обмена (предложение рабочих мест, совершенствование механизмов трудоустройства и социальной поддержки ищущих работу, ведения переговоров, заключения контрактов) и использования рабочей силы (стимулирование роста производительности труда, регулирование оплаты труда, условий труда, урегулирование конфликтов).

Исходя из вышеизложенного к ценностным целям государственной политики в сфере занятости следует относить такие, как реализация каждым независимо от региона проживания, пола, расы, национальности, религии права на труд, достижение естественного уровня занятости населения, достижение управляемости трудовой миграции, повышение качества рабочей силы (здоровье, образование, квалификация), количественное и качественное воспроизводство рабочей силы, управляемый и прозрачный рынок труда.

### 1.3. Спрос на труд, динамика и структура занятости

Численность занятых в стране в 1991–1998 гг. сократилась с 75 млн до 58,4 млн человек по обследованию и до 63,8 млн человек по методологии баланса трудовых ресурсов. Спад занятости происходил вследствие кризисного спада производства (ВВП и инвестиций).

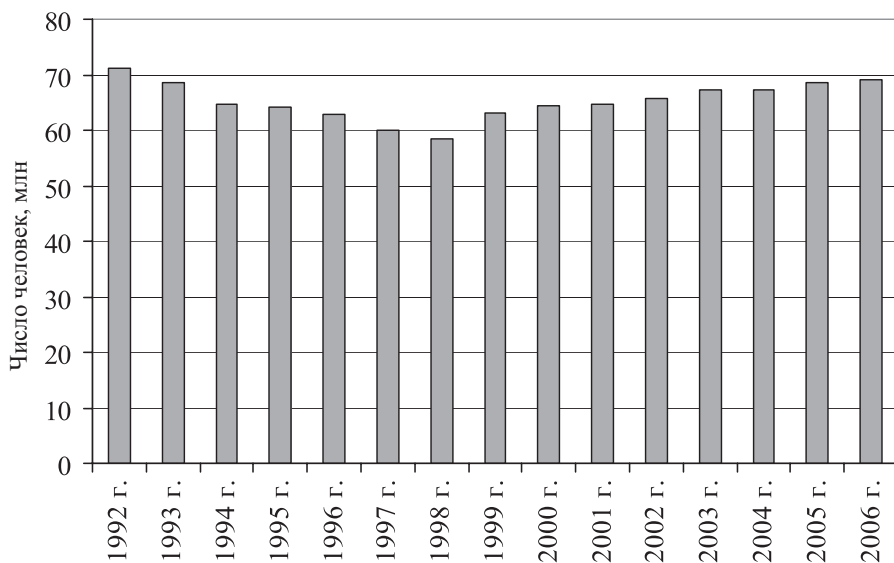


Рис. 1.3.1. Численность занятых в экономике (по обследованиям) в 1992–2005 гг.

Динамика численности занятых по обследованиям представлена на рис. 1.3.1. В 1999–2005 гг. занятость стабильно увеличивалась, по методологии обследований населения Росстата, с 58,4 млн в 1998 г. до 69,1 млн человек в 2006 г., т. е. на 18,3%. По методологии баланса трудовых ресурсов рост численности был значительно более скромным — с 63,8 млн в 1998 г. до 67,0 млн человек в 2006 г., т. е. на 5,0%.

В любом случае численность занятых (без учета неформального сектора) пока существенно меньше, чем в 1990 г., когда она составляла 75,3 млн человек. С учетом прироста примерно на 7 млн человек численности населения трудоспособного возраста, для восстановления докризисного уровня занятости требуется повышение показателя численности занятых в экономике по крайней мере до 80–83 млн человек.

**Структурные процессы в занятости** понимаются по-разному. Одни авторы пишут, что реструктуризации в России не наблюдается. В первую очередь такая позиция характерна для авторов, которые под реструктуризацией понимают внедрение «западных» институтов рынка труда<sup>7</sup>; другие — что импорт институтов не эффективен, а институты рынка труда должны развиваться на основе сложившихся традиций<sup>8</sup>; третьи — что первостепенное внимание обращается на реальные трансформационные процессы, включая сдвиги в отраслевом и профессионально-квалификационном составе занятых<sup>9</sup>.

Если проанализировать структуру занятости по отраслям (табл. 1.3.1), то можно сказать, что в 1990-е гг. преобладали регрессивные процессы — массовое сокращение в обрабатывающих отраслях промышленности, в науке. Сектора прогрессивного роста (например, финансы, кредит, страхование) были малочисленны по сравнению с деградировавшими секторами.

С точки зрения развития рыночной экономики массовый рост занятости в торговле — это полезный процесс, но он не компенсирует упадка отраслей научно-технического прогресса

---

<sup>7</sup> Капелюшников Р.И. Российский рынок труда: Адаптация без реструктуризации. М.: ГУ — ВШЭ, 2001.

<sup>8</sup> Утинова С.С. Изоморфный рынок труда в России. М.: Наука, 2003.

<sup>9</sup> Кузнецов С.Г. Рынок рабочей силы: Проблемы регулирования. М.: Современная экономика и право, 2004.

Таблица 1.3.1

**Среднегодовая численность занятых в отраслях экономики  
Российской Федерации (тыс. человек)**

Отрасль экономики	1990 г.	1998 г.	2004 г.	Структура, в % от численности занятых		
				1990 г.	1998 г.	2004 г.
Всего в экономике	75325	63812	66407	100,0	100,0	<b>100,0</b>
Промышленность	22809	14162	14301	30,3	22,2	21,5
Сельское хозяйство	9727	8724	6891	12,9	13,7	10,4
Лесное хозяйство	238	239	276	0,3	0,4	0,4
Строительство	9020	5094	5216	12	8	7,9
Транспорт	4934	4013	4405	6,6	6,3	6,6
Связь	884	839	919	1,2	1,3	1,4
Оптовая и розничная торговля, общественное питание	5869	9312	11431	7,8	14,6	17,2
Жилищно-коммунальное хозяйство, непродовольственные виды бытового обслуживания населения	3217	3405	3183	4,3	5,3	4,8
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	4238	4458	4698	5,6	7,0	7,1
Образование	6066	5919	5958	7,9	9,3	9,0
Культура и искусство	1165	1116	1274	1,7	1,7	1,9
Наука и научное обслуживание	2804	1302	1165	3,7	2,0	1,8
Финансы, кредит, страхование	402	736	934	0,5	1,1	1,4
Управление	1602	2777	3211	2,1	4,4	4,8
Другие отрасли	2350	1716	2545	3,1	2,7	3,8

и социально-ориентированных, таких, как легкая промышленность.

В качестве методической проблемы исследования структурных процессов отметим, что с 2002 г. Росстат поэтапно переходил с традиционной классификации отраслей по общероссий-



скому классификатору отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), на классификацию по общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД), заимствованному из зарубежной практики. Поэтому данные табл. 1.3.1, которые сопоставимы с балансами трудовых ресурсов, по крайней мере за предшествующие 40 лет, заканчиваются 2004 г., а табл. 1.3.2 начинаются с 2004 г.<sup>10</sup> Возможность в дальнейшем сравнивать отраслевую структуру экономики, в том числе занятости, за различные периоды остается пока под вопросом.

Таблица 1.3.2

**Среднегодовая численность занятых в экономике по видам экономической деятельности**

Вид экономической деятельности	Тыс. человек			В % к итогу		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Всего в экономике	66407	66792	67017	100	100	100
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	7430	7381	7106	11,2	11,1	10,6
Рыболовство, рыбоводство	113	138	133	0,2	0,2	0,2
Добыча полезных ископаемых	1088	1051	1036	1,6	1,6	1,5
Обрабатывающие производства	11787	11506	11255	17,7	17,2	16,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1900	1912	1917	2,9	2,9	2,9
Строительство	4743	4916	5075	7,1	7,4	7,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	10843	11088	11315	16,3	16,6	16,9
Гостиницы и рестораны	1152	1163	1183	1,7	1,7	1,8
Транспорт и связь	5293	5369	5423	8,0	8,0	8,1
В том числе связь	...	940	951	...	1,4	1,4
Финансовая деятельность	835	858	928	1,3	1,3	1,4
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	4825	4879	4936	7,3	7,3	7,4

<sup>10</sup> <www.gks.ru> — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

Продолжение таблицы 1.3.2

Вид экономической деятельности	Тыс. человек			В % к итогу		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	3447	3458	3579	5,2	5,2	5,3
Образование	6125	6039	6014	9,2	9,0	9,0
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	4488	4548	4603	6,8	6,8	6,9
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2330	2460	2492	3,5	3,7	3,7

В структуре, оцененной по новой методологии, просматривается сокращение числа занятых в обрабатывающих производствах, и их рост в строительстве, торговле, государственном управлении. Дальнейшее падение числа занятых в науке замаскировано среди других услуг, к которым приравнена эта отрасль. Зато отдельной строкой выделены гостиницы и рестораны, в которых медленно, но верно этот показатель растет.

Что касается **неформального сектора**, то к нему относятся граждане России, занятые индивидуальной или групповой хозяйственной деятельностью *без регистрации и уплаты налогов*. Лица, работающие на зарегистрированных предприятиях без официально оформленного трудового договора и получающие заработную плату неучтенными наличными деньгами, также относятся к этой категории. Подразумевается, что они *производят товары или услуги, оборот которых не запрещен законодательством*, т. е. не относится к криминальному сектору. Они *являются гражданами России*, поэтому не входят в группу нелегальных трудовых мигрантов. Безусловно, в современных условиях границы между криминальной сферой и рынками труда неформально занятых россиян и нелегальных мигрантов на практике провести сложно. Но на уровне определений и приблизительных расчетов это сделать можно.

Оценка численности занятых в неформальном секторе Е.Н. Синдяшкиной в 7 млн человек в свое время (1998) представлялась достаточно обоснованной<sup>11</sup>. Весьма вероятно, что реальная численность неформалов сейчас меньше, чем в 1990-е гг. за счет частичного их возвращения в формальную экономику в 1999–2006 гг.

В то же время публикации численности неформального сектора Росстатом (последняя оценка — 11,6 млн человек в ноябре 2006) не вполне пригодны для анализа ситуации, т. к. в них включены зарегистрированные в налоговых органах предприниматели без образования юридического лица (ПБОЮЛ) и другие категории зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, которые фактически «неформалами» не являются.

#### 1.4. Скрытая безработица и неполная занятость

**Скрытая безработица** в зарубежной литературе 1970–1980-х гг. понималась, как *мера отставания производительности труда* в бывшем СССР *от наиболее развитых стран*. Имелось в виду, что при производительности труда, соответствующей высшим мировым стандартам, часть советской рабочей силы стала бы излишней и должна была бы высвободиться из экономики. Назовем данное явление **скрытой безработицей первого типа**. Понятно, что анализ этого явления применительно к России станет актуальным в перспективе, когда уровень ВВП на душу населения будет восстановлен до уровня конца 1980-х гг. и на основе модернизации экономики начнется приближение производительности труда к образцам развитых стран.

Некоторые процессы высвобождения рабочей силы, которые будут после этого происходить в нашей стране, можно будет интерпретировать как реализацию скрытой безработицы первого типа. Важно иметь в виду, что скрытая безработица первого типа никак не связана со спадом производства 1990-х гг.

В зарубежной литературе по экономике труда и в публикациях профсоюзов существует также понимание скрытой безрабо-

---

<sup>11</sup> Занятость и рынок труда: Новые реалии, национальные приоритеты, перспективы / Отв. ред. Л.С. Чинова. М.: Наука, 1998. С. 68.

тицы, как неучтенной незанятости. Здесь имеется в виду, что законодательство, нормативные акты по регистрации безработных и методики проведения обследований населения по проблемам занятости могут быть запрограммированы на минимизацию безработицы, часть реально безработных при этом «не засчитывается». Назовем это явление **скрытой безработицей второго типа**. Такая скрытая безработица есть во многих странах.

В России, где скрытые процессы в экономике распространены достаточно широко, одновременно имеет место скрытая (неформальная) занятость и неучтенная безработица. Неучтенная безработица частично присутствует в категории экономически неактивного населения, которая называется «выражающие желание работать». Таких людей в России в ноябре 2006 г. насчитывалось 4,8 млн человек.

В России в начале 1990-х гг. в условиях кризисного спада производства многие экономисты обратили внимание на то, что падение производства сопровождалось относительно небольшим высвобождением занятых. В целом за 1990–1998 гг. ВВП сократился на 44,3%, а численность занятых — на 15,3%. Разница между этими показателями частично была вызвана снижением производительности труда, частично формальным сохранением на предприятиях избыточной рабочей силы. Такое накопление относительно избыточной рабочей силы именовалось **потенциальной** или **скрытой безработицей**. Назовем это **скрытой безработицей третьего типа**. Скрытая безработица в этом понимании — это *совокупность людей, работающих в условиях пониженной эффективности труда, либо в режиме сокращенного рабочего времени, либо в условиях вынужденных отпусков по инициативе администрации*. В большинстве отечественных публикаций именно это явление именуется «скрытой безработицей».

Одним из статистически наблюдаемых проявлений потенциальной безработицы (скрытой третьего типа) является **видимая неполная занятость**. Начиная с 1993 г. Росстатом по ряду крупных и средних предприятий одновременно с учетом движения рабочей силы и других показателей, ведется наблюдение за численностью работников, переведенных по инициативе администрации на неполное рабочее время или отправленных в вынужденный отпуск без сохранения или с частичным сохранением заработной платы.

Наиболее высокие показатели видимой неполной занятости наблюдались в России в разгар кризиса 1990-х гг., потом они стали сокращаться. За 1998–2005 гг. численность тех, кто работал в течение года неполное рабочее время по инициативе администрации, сократилась с 4305,9 тыс. до 462 тыс. человек (в 9,3 раза), а по отношению к среднесписочной численности работающих с 10,1 до 1,2%. В то же время численность работников, находившихся в вынужденных отпусках по инициативе администрации без сохранения или с частичным сохранением оплаты (в середине 1990-х гг. самая массовая и, возможно, самая социально проблемная категория неполностью занятых) с 1996 по 2005 г. уменьшилась с 7538,2 тыс. до 846 тыс. человек (в 8,9 раза), а по отношению к среднесписочной численности занятых с 15,6 до 2,2%<sup>12</sup>. Этому, в дополнение к послекризисному подъему экономики, в немалой степени способствовало принятие нормативных актов, ограничивших возможности работодателей по нарушению сроков выплаты заработной платы, в частности, ст. 142 Трудового кодекса РФ.

---

<sup>12</sup> Труд и занятость в России. 2005: Статистический сборник: Федеральная служба государственной статистики. М., 2006. С. 306; Российский статистический ежегодник. 2006. Федеральная служба государственной статистики. М., 2006. (CD-ROM). Табл. 5.25.

## Глава 2. Факторы, влияющие на рынок труда

### 2.1. Общие факторы

Изучение состава факторов, влияющих на конъюнктуру рынка труда — соотношение спроса и предложения рабочей силы и, следовательно, безработицу — имеет первостепенное значение для определения будущих контуров политики занятости. В России в начале 1990-х гг. либеральная мифология утверждала, что переход к рынку неизбежно порождает безработицу, резкий рост эффективности производства выталкивает работников с приватизированных предприятий, а безработицу порождает завышенная заработная плата в российской экономике.

Вопросы о том, почему в послевоенной Германии, современном Китае и ряде других стран рыночные реформы сопровождались мощным ростом спроса на труд, почему в Финляндии начала 1990-х гг. огромный всплеск безработицы наблюдался без всяких реформ, почему в России и сопредельных странах безработица росла при явно заниженной заработной плате, инфляция галопировала безотносительно к безработице, и почему приватизированные предприятия (кроме добывающих экспортируемое сырье) вместо повышения эффективности производства просто банкротились и выбрасывали на улицу своих работников, не обсуждались, как выходящие за рамки «классики» либерализма.

На самом деле в каждой стране или группе стран, имеющих схожую траекторию экономического развития, есть собственный набор факторов, воздействующих на рынок труда и безработицу. Даже международно признанные экономические закономерности, вошедшие в учебники, вроде «кривой Филлипса», могут по-разному действовать в различных условиях, или не действовать вообще.

Безработица возникает при различных обстоятельствах. В странах с высоким естественным приростом населения ключевой фактор ее возникновения — демографический, в странах с высокой заработной платой — степень этого завышения и т. д.

В других случаях играют роль научно-технический прогресс, отраслевая реструктуризация экономики, массовый приток иммигрантов и другие причины.

*Политика занятости должна быть адекватна реальному набору факторов конъюнктуры рынка труда, действующих в данной стране в конкретных условиях.* Политика, импортированная из стран с другим набором факторов, неэффективна. Поэтому импорт модели «политики содействия занятости» из стран Западной Европы в Россию в начале 1990-х гг. не дал сколько-нибудь заметных позитивных результатов.

В качестве первого приближения систему факторов занятости, актуальных для российской экономики, можно выразить следующим образом:

$$E_L = f_1(Y) + f_2(I) + f_3(M) + f_4(NX) - f_5(CO) - f_6(PG) \quad (1)$$

где  $E_L$  — уровень занятости;  $Y$  — производство ВВП;  $I$  — инвестиции;  $M$  — денежная масса (степень монетизации ВВП);  $NX$  — сальдо внешней торговли;  $CO$  — отток капитала;  $PG$  — прирост населения (трудоспособного возраста). Знаки «+» и «-» соответствуют оценкам положительного или отрицательного (обратно) влияния фактора на уровень занятости.

Основными факторами, влияющими на предложение труда, спрос на труд и безработицу в стране, являются экономические и демографические. Наибольшее значение имеют экономические факторы, т. к. от них в первую очередь зависит спрос на рабочую силу. Именно количеством, точнее недостатком, рабочих мест и уровня занятости определяется наличие и величина безработицы.

Экономические факторы занятости представляют собой сложную систему явлений и процессов, воздействующих на спрос на рынке труда и через его посредство на общие уровни занятости и безработицы.

Некоторые факторы поддаются только качественной оценке. Это в первую очередь общий объем национального богатства, в том числе обеспеченность природными ресурсами. В официальных публикациях Росстата национальное богатство сводится к основным фондам. Это, конечно, полезный показатель, в том

числе для некоторых видов расчетов численности и цены рабочих мест, но реальных оценок богатства он не заменяет. Если бы существовали надежные данные о базовом уровне национального богатства России и сопредельных стран, включающие стоимостные оценки природных ресурсов, земли и т. д., сопоставление этих показателей с уровнями занятости и безработицы могло бы дать очень интересные результаты.

Не имея таких данных, мы можем только высказать мнение, что в странах бывшего СЭВ и бывшего СССР, обеспеченных нефтегазовыми и некоторыми другими природными ресурсами, кризис 1990-х гг. протекал мягче и вызвал меньшую безработицу, чем в странах, не обеспеченных такими ресурсами. Также важный фактор, по которому нет достоверных статистических данных, — это сальдо ввоза и вывоза капитала из России за рубеж. В основном существуют только неофициальные оценки этого фактора. Публикации Центрального банка РФ и Росстата, в том числе по методологии платежного баланса, представляются заниженными. Вывоз капитала, уменьшая инвестиционные возможности экономики, способствовал росту безработицы в 1990-е гг.

В то же время есть экономические процессы, сопровождаемые соответствующими статистическими показателями, количественное измерение которых хотя и не абсолютно надежно, но достаточно для целей их сопоставления с показателями занятости и безработицы. Эти показатели можно использовать для статистического анализа факторов занятости и безработицы.

Среди них наибольшее влияние на конъюнктуру рынка труда оказывают и динамика общего объема производства валового внутреннего продукта (ВВП), который стимулирует спрос на труд, а также инвестиции, сальдо внешней торговли. При этом капитальные вложения (инвестиции) выполняют двойственную функцию: они являются фактором динамики ВВП и к тому же непосредственно создают рабочие места на предприятиях.

## 2.2. Демографические факторы и экономическая активность населения

Предложение труда на уровне национального хозяйства рассматривается как сложившаяся при данных экономических, де-



мографических, социальных условиях общая численность потенциально трудоспособного населения. «Предложение труда», «предложение рабочей силы» и «трудовой потенциал» — близкие по смыслу понятия в условиях рыночной экономики. Основным фактором их формирования с точки зрения количества является демографическая (в том числе миграционная) ситуация. С точки зрения качественного состава на их формирование, наряду с демографическим фактором, влияют развитие системы образования и профессиональной подготовки, система здравоохранения, социально-психологические факторы. Часть факторов, влияющих на предложение труда, будет рассмотрена ниже. Другие факторы выходят за рамки настоящего исследования и требуют специального рассмотрения.

Трудовой (человеческий) потенциал — это, во-первых, количество потенциальной (временно незанятой) и функционирующей рабочей силы в национальной экономике, во-вторых, совокупность качественных характеристик этой рабочей силы (состояния здоровья, образовательного и профессионально-квалификационного, культурного уровня и др.). Понятия «человеческий» и «трудовой» потенциал здесь рассматриваются как синонимы.

Численность населения в трудоспособном возрасте в последние годы в России росла, хотя общая численность населения снижалась (рис. 2.2.1). Динамика этого показателя рассматривается как основной демографический фактор предложения рабочей силы на рынке труда. В 1992 г. численность населения в трудоспособном возрасте составляла 83,1 млн человек, а затем начала расти в результате волнообразных изменений в возрастной структуре населения. Иначе говоря, в данный период поколения россиян, вступающих в эту возрастную группу, превосходили численность людей, умирающих в трудоспособном возрасте или выходящих за его верхние пределы. В 2006 г. численность населения в трудоспособном возрасте составляла 90,3 млн человек, в 2007 г., согласно предварительным оценкам Росстата, ожидалось начало сокращения, вплоть до 74,8 млн человек в 2026 г.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 года: Статистический бюллетень: Федеральная служба государственной статистики. М.: 2006. С. 60.

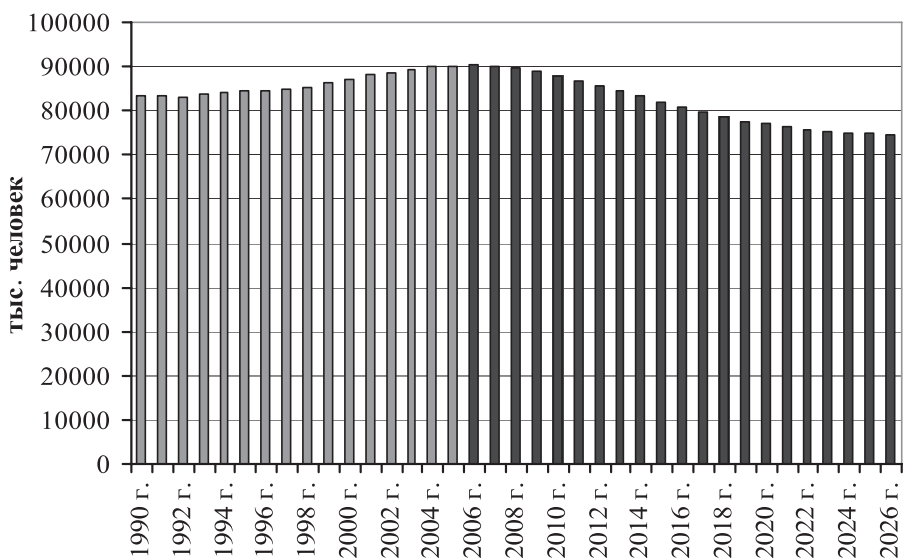


Рис. 2.2.1 Численность населения в трудоспособном возрасте в 1990–2026 гг.

Рассматривая показатели численности населения трудоспособного возраста отметим существующие проблемы. Во-первых, за 1992–2005 гг. положительный баланс между входом населения в трудоспособный возраст и выходом из него составил около 7 млн человек. Этот огромный прирост числа рабочих рук в стране редко упоминался в средствах массовой информации и не учитывался должным образом в государственной экономической политике. О нелегальных мигрантах знают почти все, о колоссальном внутреннем приросте рабочей силы — почти никто. Куда делись эти люди, если численность экономически активного населения, составлявшая в 1990 г. около 75 млн человек, в последние годы снова оценивается Росстатом в 73–75 млн человек? Разумеется, такое расхождение свидетельствует о сильной недооценке экономической активности. Иными словами речь идет о теневой (не наблюдаемой) экономике.

Миллионы людей, которые «незаметно» пополнили в прошедшее десятилетие трудовой потенциал страны, в основном распределились между сферами занятости (часть прироста численности занятых в экономике в 1999–2006 гг.), экономической неактив-

ности, в том числе образования, и неформальной экономической деятельности. Часть населения, дополнительно вошедшего в трудоспособный возраст, пополнила ряды безработных.

Если основная проблема 1990-х — начала 2000-х гг. состояла в приросте населения трудоспособного возраста на фоне сначала спада, затем недостаточно быстрого (с точки зрения решения проблем занятости) роста производства и спроса на труд в стране, то в перспективе просматривается проблема сокращения численности этой категории населения. Возникает демографическая основа для дефицита рабочей силы. По-видимому, остановить процесс сокращения численности населения в трудоспособном возрасте уже не удастся. Но смягчить остроту проблемы можно методами демографической политики.

Главное направление — сокращение смертности населения трудоспособного возраста в первую очередь от «внешних причин» (несчастных случаев, отравлений, травм) и социально обусловленных заболеваний. В долгосрочной перспективе (16 лет и более) даже незначительный рост рождаемости, который намечился в последние годы, в сочетании с сокращением детской смертности, могут несколько повысить численность лиц, входящих в трудоспособный возраст.

Наиболее дискуссионным направлением политики поддержания трудового потенциала является стимулирование миграционного притока иностранной рабочей силы.

Статистически наблюдаемая и скрытая (неформальная) миграционные ситуации в России существенно различаются между собой. Если рассматривать миграционную ситуацию через призму официальной статистики, можно предположить, что она слабо влияет на рынок труда и занятость в стране.

В 1994 г. миграционный прирост населения России (разница между притоком и оттоком) составлял почти 1 млн человек и даже превысил естественную убыль. Начиная с 1995 г., при стабильной естественной убыли в 700–900 тыс. человек ежегодно, «компенсирующий» вклад миграции постепенно снижался. В 2006 г. естественная убыль составила 689,5 тыс. человек, а миграционный прирост — 128,3 тыс. человек (компенсация — 18,6%). По отношению к численности экономически активного населения миграционный прирост 2006 г. составил 0,17%. Если учесть, что

лица трудоспособного возраста составляют среди иммигрантов порядка 70–80%, то годовое дополнение к численности экономически активного населения немногим превышает 0,1%.

По данным ФМС, количество легальных трудовых мигрантов в Российской Федерации (нарастающим итогом) в 2004 г. составляло 460 тыс. человек, в 2005 г. — 702 тыс. человек и в 2006 г. — 1150 тыс. человек<sup>2</sup> (т. е. 1,6% от экономически активного населения). В России представлена иностранная рабочая сила из 120 стран. Среди стран «дальнего зарубежья», поставляющих мигрантов в Россию, по данным за 2004 г., лидируют Китай (94,1 тыс. человек, или 20,4% иностранной рабочей силы), Турция (48,0 тыс. и 10,4%) и Вьетнам (41,8 тыс. человек и 9,1%)<sup>3</sup>. Данные официально наблюдаемой численности иностранной рабочей силы из стран СНГ приведены в табл. 2.2.1<sup>4</sup> и на рис. 2.2.2. Показатель, равный 343,7 тыс. человек, совершенно незначителен по масштабам российского рынка труда — менее 0,5% экономически активного населения. Среди зарегистрированных иностранных работников преобладают украинцы (в 1994 г. — 78% и в 2005 г. — 41%).

С 1994 по 2005 г. доля граждан Таджикистана выросла с 0,8% до 15%, Узбекистана — с 2,1% до 14%. Стабильно высоко представительство граждан Молдовы, Армении. Граждане Беларуси считаются гражданами Союза России и Беларуси, поэтому в качестве иностранной рабочей силы не учитываются.

На слушаниях в Государственной Думе 17 марта 2006 г., посвященных законопроектам по вопросам миграции, были названы следующие цифры: в России насчитывается 750 тыс. зарегистрированных и 10–15 млн незарегистрированных иммигрантов. Вполне возможно, что максимальные оценки экспертов сильно завышены и численность нелегальных работников не превышает 4–5 млн человек, но даже в этом случае незарегистрированная миграция радикально меняет оценки воздействия данного фак-

<sup>2</sup> Мичников А. Иммиграция и пути совершенствования иммиграционной политики России на современном этапе // Социальная политика и социальное партнерство. 2007. № 5. С. 28.

<sup>3</sup> Кузнецов Н. Иммиграция и безопасность России // Человек и труд. 2007. № 3. С. 83.

<sup>4</sup> Российский статистический ежегодник. 2006: Федеральная служба государственной статистики. (CD-ROM). Табл. 5.14.

Таблица 2.2.1

## Численность граждан СНГ, привлеченных на работу в России

Страна	1994 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
<b>Страны СНГ — всего (тыс. человек)</b>	<b>70,8</b>	<b>106,3</b>	<b>148,5</b>	<b>204,6</b>	<b>180,5</b>	<b>221,9</b>	<b>343,7</b>
Азербайджан	0,4	3,3	4,4	15	6	9,8	17,3
Армения	1,7	5,5	8,5	12,6	10	17	26,2
Беларусь	5,8	0	0	15,1	...	...	...
Грузия	0,9	5,2	4,9	6,8	3,2	3,8	4,3
Казахстан	1	2,9	3,6	7,6	4	4,3	4,1
Киргизия	0,1	0,9	1,7	6,4	4,8	8	16,2
Молдова	3,7	11,9	13,3	40,7	21,5	22,7	30,6
Таджикистан	0,6	6,2	10	16,8	13,6	23,3	52,6
Туркмения	0	0,2	0,1	7	0,2	0,3	1,5
Узбекистан	1,5	6,1	10,1	15,5	14,6	24,1	49,8
Украина	55,1	64,1	91,9	61	102,6	108,6	141,8
<b>Страны СНГ — всего (в %)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Азербайджан	0,6	3,1	3	7,3	3,4	4,4	5,0
Армения	2,4	5,2	5,7	6,2	5,5	7,7	7,6
Беларусь	8,2	0	0	7,4	...	...	...
Грузия	1,3	4,9	3,3	3,3	1,8	1,7	1,3
Казахстан	1,4	2,7	2,4	3,7	2,2	1,9	1,2
Киргизия	0,2	0,9	1,1	3,1	2,7	3,6	4,7
Молдова	5,2	11,2	8,9	20	11,9	10,2	8,9
Таджикистан	0,8	5,8	6,7	8,2	7,5	10,5	15,3
Туркмения	0	0,2	0,1	3,4	0,1	0,1	0,4
Узбекистан	2,1	5,7	6,8	7,6	8,1	10,9	14,3
Украина	77,8	60,3	62	29,8	56,8	49	41,3

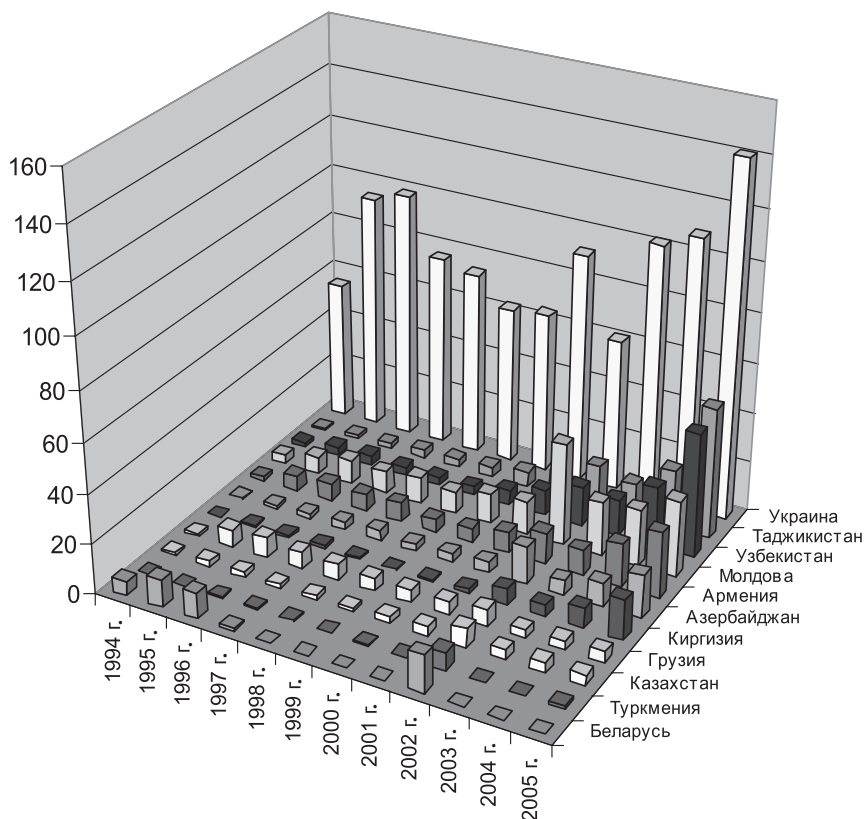


Рис. 2.2.2. Численность граждан СНГ, привлеченных на работу в Россию, в тыс. человек, по данным Росстата

тора на российский рынок труда. Присутствие трудовых мигрантов становится массовым явлением, а их доля возрастает по крайней мере до 5–10% официальной численности экономически активного населения.

Трудовые мигранты такой численности уже производят заметную часть ВВП России, но при этом не платят (в силу своего нелегального статуса) значительной части потенциального объема налогов, переводя из России в свои страны большие денежные средства, полученные в качестве заработной платы («remittance»). Согласно оценкам, «гастарбайтеры» вывозят из России примерно

по 1000 долл. на человека в год, т. е. от 5 млрд до 12 млрд долл.<sup>5</sup> В 2004 г. из России только денежными переводами отправлено 5,5 млрд долл.<sup>6</sup> Согласно оценкам центральных банков стран-получателей ремиттанса, в среднем ежегодно переводится в Армению 250 млн долл. (12% ВВП данной страны), в Грузию — 200 млн (25% ВВП), в Таджикистан — 500 млн (20% ВВП), в Молдавию — 200 млн долл. (30% ВВП) и т. д.<sup>7</sup> По некоторым другим оценкам, переводы «гастарбайтеров» из России, включая «самовывоз» заработанных денег и передачу денег по частным каналам, значительно больше и для некоторых сопредельных стран превышают официально опубликованные оценки ВВП этих государств.

Однако главной проблемой массовой нелегальной трудовой миграции является то обстоятельство, что, занимая (на данном этапе) на российском рынке труда самые непрестижные рабочие места (в ЖКХ, на транспорте, в строительстве) мигранты соглашались на сколь угодно тяжелые условия труда и крайне низкую заработную плату. Тем самым у работодателей в соответствующих секторах отпадает необходимость заботиться о повышении производительности труда, техническом перевооружении рабочих мест (для того, чтобы они отвечали уровню квалификации россиян) и главное — о поддержании социально приемлемого уровня заработной платы.

Формально дело выглядит так, что «гастарбайтеры» занимают рабочие места, от которых отказываются россияне. Фактически предприниматели сознательно делают так, чтобы рабочие места на их предприятиях стали неприемлемыми для россиян, после чего нанимают и в интересах получения дополнительной прибыли жестоко эксплуатируют, нарушая нормы налогового, миграционного и трудового законодательства, низкооплачиваемых нелегальных иммигрантов. Безусловно, ситуация, сложившаяся в данном секторе рынка труда, является неблагоприятной как для российского общества, так и для большинства мигрантов.

---

<sup>5</sup> Политика иммиграции и натурализации в России: Состояние дел и направления развития / Под ред. С.Н. Градиловского. М.: Наследие Евразии, 2005. С. 291.

<sup>6</sup> Глуценко Г.И. Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйства. М.: Статистика России, 2006. С. 37.

<sup>7</sup> Глуценко Г.И. Указ. соч. С. 38.

Выбытие мигрантов из России за рубеж в последние годы снижалось со 145,7 тыс. человек (из них за пределы СНГ — 63,4 тыс. человек) в 2000 г. до 54,1 тыс. человек (за пределы СНГ — 18,8 тыс. человек) в 2006 г. Это меньше 0,1% экономически активного населения страны. Число официально выезжающих за границу на постоянное место жительства ученых составляет порядка нескольких сотен человек в год. Но экспертные оценки свидетельствуют, что реальные масштабы «утечки мозгов» в страны Европы, США и другие страны значительно больше, т. к. осуществляются посредством выездов на стажировку, на учебу и т. д. Считается, что этот поток эмиграции наносит заметный ущерб российской экономике. По оценке Комиссии Совета Европы, ежегодный ущерб России от выезда из нее специалистов высокой и высшей квалификации составляет в 50 млрд долл. США<sup>8</sup>.

Внутренние мигранты по своей численности многократно превышают численность внешних мигрантов. Достаточно сказать, что в 2006 г. по месту прибытия было зарегистрировано 2118 тыс. мигрантов, перемещавшихся в пределах России и только 182 тыс. мигрантов, прибывших из-за рубежа (соотношение 12:1). Понятно, что внутренние миграционные перемещения никак не влияют на численность и состав трудоспособного и экономически активного населения страны. Но они оказывают серьезное воздействие на региональные (субъектов Российской Федерации) рынки труда.

Таким образом, демографические, в том числе миграционные, процессы оказывают существенное воздействие на состояние рынка труда, занятости и безработицы в России.

Одним из показателей предложения труда является экономически активное население. Общее соотношение между численностью лиц в возрасте 15–72 года, которые служат демографической базой для обследований населения по проблемам занятости, и его экономически активной частью, приведено в табл. 2.2.2.

Экономически активное население составляет 66,2% от численности обследуемого населения. В начале 1990-х гг. численность экономически активного населения, по оценкам, превышала 75 млн человек. Затем колебалась в районе 70 млн человек и

---

<sup>8</sup> Глуценко Г.И. Указ. соч. С. 151.



Таблица 2.2.2

**Основные итоги обследования населения по проблемам  
занятости на (ноябрь 2006 г.; численность населения  
в возрасте 15–72 года — 111,3 млн человек)**

Экономически активное население	Численность (млн человек)	Экономически неактивное население	Численность (млн человек)
Всего	73,7	Всего	37,6
Из них:			
Занятые в экономике	69,1		
Безработные	4,6		

выше (табл. 2.2.3)<sup>9</sup>, чтобы в ноябре 2006 г. достигнуть 73,7 млн человек<sup>10</sup>. Официальная оценка на июль 2007 г. составляет 75,2 млн человек.

Таблица 2.2.3

**Экономически активное, занятое население и безработные  
в Российской Федерации в 1992–2006 гг.  
(тыс. человек, по обследованиям)**

Экономически активное население	1992 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Всего	74 946	71 464	70 968	71 919	72 835	72 909	73 811	73 693
Занятые в экономике	71 068	64 465	64 664	65 766	67 152	67 134	68 603	69 057
Безработные	3 877	6 999	6 303	6 153	5 683	5 775	5 208	4 635

<sup>9</sup> Российский статистический ежегодник. 2005. Федеральная служба государственной статистики. М., 2006. (CD-ROM). Табл. 5.1; Труд и занятость в России. 2005: Статистический сборник: Федеральная служба государственной статистики. М., 2006. С. 37; Обследование населения по проблемам занятости. Ноябрь 2005 г.: Федеральная служба государственной статистики. М., 2006. С. 21.

<sup>10</sup> <[www.gks.ru](http://www.gks.ru)> — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

Могла ли сокращаться реальная численность экономически активного населения в 1990–2000-е гг., когда, как показано выше, численность населения трудоспособного возраста увеличилась на 7 млн человек? Такое сокращение было бы возможно, если бы миллионы человек, имея высокие доходы (например, у одного из членов семьи) добровольно покинули бы трудовую сферу. На самом деле в результате демографического прироста трудоспособного населения и его почти поголовной заинтересованности в работе из-за низкого уровня жизни реальная численность экономически активного населения далеко превысила 80 млн человек.

Чтобы убедиться в справедливости этой оценки достаточно к 75 млн человек учтенного экономически активного населения прибавить 5–8 млн человек неформально занятых, 4–5 млн человек экономически неактивного населения, нуждающегося в работе, но не отнесенного к числу безработных и минимум 4–5 млн человек нелегальных трудовых мигрантов. Отметим, что последние вообще не входят в официальные оценки численности населения России и численности населения в возрасте 15–72 лет.

Официальные данные о численности рабочей силы оказываются занижены, т. к. неформально занятое население и лица, нуждающиеся в работе, но не ищущие ее, «остаточным» методом зачисляются в экономически неактивное население.

Рассмотрим кратко состав этой категории.

По данным за ноябрь 2006 г., общая численность экономически неактивного населения в возрасте 15–72 лет составила 37,6 млн человек, из них за пределами трудоспособного возраста (в основном пенсионеры, хотя есть и подростки в возрасте 15 лет) — 16,9 млн человек. Еще насчитывается 2,9 млн пенсионеров в трудоспособном возрасте, т. е. неработающих граждан, вышедших на пенсию до достижения пенсионного возраста. Таким образом, общая численность пенсионеров в составе экономически неактивного населения — около 20 млн человек, т. е. больше половины, и это вполне естественно, поскольку верхняя граница обследуемого возраста определена в 72 года. Следующей по массовости группой являются учащиеся дневной формы обучения — 9,3 млн человек. Число лиц в составе экономически неактивного населения, ведущих домашнее хозяйство, составляет

1,9 млн человек и число лиц, по другим причинам не желающих работать, — менее 1,9 млн человек.

И следующая группа, почти незаметная для широкой аудитории, — лица, желающие работать, но не подпадающие под определение безработных — 4,8 млн человек. Из них ищут работу, но не готовы приступить к ней — 355 тыс. человек, не ищут работу (на период обследования) — 4,4 млн человек. Из этих последних считаются «отчаявшимися найти работу» 0,9 млн человек<sup>11</sup>.

*Общая численность незанятых россиян, определенная как сумма безработных и экономически неактивных, нуждающихся в работе, составляет, таким образом, на ноябрь 2006 г. 9,4 млн человек.*

Конечно, среди «экономически неактивных» граждан имеются такие, кто фактически занятые в неформальной экономике, как есть они и среди людей, официально причисленных к безработным. Некоторые лица, говоря об отсутствии у них работы, имеют в виду не отсутствие доходов от какой-либо хозяйственной деятельности, а отсутствие работы «с трудовой книжкой». Но есть среди экономически неактивного населения, желающего работать, встречаются граждане, реально проживающие в депрессивных регионах страны или по другим причинам находящиеся в ситуации, когда искать работу бессмысленно. Это весьма проблемная группа населения. То, что статистики относят этих людей к экономически неактивному населению, а не к безработным, несколько не улучшает их социального положения.

Рассмотрим некоторые аспекты влияния на экономику и рынок труда происходящих изменений в структуре трудового потенциала. Изменения в социально-демографической структуре населения существенно влияют на занятость и качество трудового потенциала. Понятно, что трудоспособность, поведение на рынке труда и в трудовой сфере у разных социально-демографических групп населения различаются.

Есть направления, по которым гендерная и возрастная структуры населения могут реально воздействовать на экономическую активность и занятость. Например, молодые женщины фертильного возраста часто заняты воспитанием детей и их экономическая активность ниже, чем у ряда других половозрастных групп.

---

<sup>11</sup> Обследование населения по проблемам занятости. Ноябрь 2006 г.: Федеральная служба государственной статистики. М., 2007. С. 164.

Поэтому при прочих равных условиях (постоянном уровне детности семей, постоянном уровне и степени дифференциации доходов в семьях) повышение доли молодых женщин в населении может оказывать понижающее влияние на предложение труда (экономическую активность) в данном обществе.

Многие пожилые люди, которых Росстат включает в свои обследования как потенциально экономически активных (до 72 лет) реально уже не могут работать по состоянию здоровья, поэтому старение потенциальной рабочей силы также понижает общий уровень экономической активности.

Для иллюстрации предположения о влиянии возрастной структуры потенциально трудоспособного населения на общий уровень экономической активности были произведены расчеты, которые приведены в табл. 2.2.4. В ней показана возрастная структура населения в возрасте 15–69 лет за 1992–2005 гг. и уровни экономической активности по возрастным группам, взятые из материалов «Обследования населения по проблемам занятости», произведенного Росстатом в ноябре 2005 г. Цель расчетов — получить ответ на вопрос о том, каким был бы уровень экономической активности в возрастной группе 15–69 лет в целом при возрастных уровнях активности 2005 г. и при возрастных структурах за 1992–2005 гг. Существенно, что возрастная шкала обследований занятости (15–72 года) не вполне совпадает со шкалой учета возрастной структуры населения. Поэтому пришлось выбрать диапазон 15–69 лет, как наиболее близкий к диапазону 15–72 года, а последнюю группу ограничить интервалом 60–69 лет. Условный (расчетный) уровень экономической активности за год определялся по формуле:

$$I_{EA} = \frac{\sum L_i \times A_i}{\sum L_i} \quad (2)$$

где  $I_{EA}$  — уровень экономической активности;  $L_i$  — численность населения  $i$ -й возрастной группы;  $A_i$  — уровень экономической активности населения  $i$ -й возрастной группы в 2005 г.

Оказалось, что потенциальный уровень экономической активности между 1992 и 2002 г. под влиянием изменений в возрастной структуре колебался примерно на одном уровне, затем начал немного расти.

**Изменения возрастной структуры населения 15–69 лет  
и их влияние на общий уровень экономической активности**

Возраст, лет	В процентах от общей численности населения в возрасте 15–69 лет										Уровни экономической активности по возрастным группам в 2005 г., %	
	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.				
	2	3	4	5	6	7	8	9				
1												10
15–19	10,0	10,2	11,2	11,4	11,7	11,7	11,5	11,2				15,5
20–24	9,2	9,6	10,1	10,3	10,4	10,6	10,9	11,2				62,5
25–29	10,4	8,9	9,6	9,7	9,8	9,8	9,9	9,9				88,4
30–34	12,6	11,3	8,9	8,9	8,9	9,1	9,2	9,3				89,6
35–40	11,9	12,0	11,1	10,5	9,9	9,3	8,8	8,6				91,2
41–44	10,4	11,0	11,6	11,7	11,7	11,5	11,1	10,7				90,9
45–50	5,3	8,3	10,4	10,6	10,7	10,7	10,9	10,9				89,0
50–54	7,5	5,9	7,8	8,7	9,1	9,3	9,5	9,6				83,6
55–59	8,4	9,1	5,4	4,6	4,5	5,0	5,9	7,0				62,8
60–69	14,4	13,8	13,8	13,7	13,6	13,0	12,2	11,6				16,9
Всего 15–69	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				
Условный (расчетный) уровень экономической активности, %	66,7	66,9	66,7	66,8	66,7	66,8	67,2	67,5				
Отчетный уровень экономической активности на конец года, %	70,3	64,9	63,2	64,3	65,2	65,5	65,4	66,2				

Среди причин роста в последние годы возрастной составляющей экономической активности — увеличение доли населения 25–54 лет, характеризующегося наивысшей экономической активностью, сокращение доли населения 60–69 лет, с пониженной активностью, и другие изменения. Согласно расчетам, в 2004–2005 гг. около 37% учтенного Росстатом прироста уровня экономической активности населения было детерминировано изменениями в его возрастной структуре.

### 2.3. Образование как фактор рынка труда

В современной западной литературе широкое распространение получила теория «человеческого капитала» Т. Шульца и Г. Беккера. В изложении Р.Дж. Эренберга и Р.С. Смита, концепция «человеческого капитала» исходит из того, что работники осуществляют «вложения в образование и профессиональную подготовку, а также расходы на миграцию и поиск работы». «Подчеркивая существенную схожесть таких вложений с вложениями капитала других видов, экономисты относятся к ним как к инвестициям в человеческий капитал»<sup>12</sup>. Данная концепция в изначальном виде применялась для оценки влияния уровня образования отдельных лиц и профессионально-квалификационных групп работников на уровень заработной платы. Соответственно, если образование является платным, тогда с помощью методического аппарата данной теории можно рассчитать будет ли эта плата выгодным вложением капитала.

В российской науке встречаются расширительные трактовки человеческого капитала, например, концепция А.Б. Докторовича, который, отталкиваясь от этого понятия, пишет о социальном потенциале общества, социальном капитале<sup>13</sup>.

В международных сопоставлениях Программы развития ООН (ПРООН) используется **индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)**. Методология ИРЧП не признается в России офи-

---

<sup>12</sup> Эренберг Р.Дж., Смит Р.С. Современная экономика труда: Теория и государственная политика. М.: Изд-во Московского университета, 1996. С. 317.

<sup>13</sup> Докторович А. Наш капитал — трудовой потенциал // Социальная политика и социальное партнерство. 2006. № 7.

циально (Федеральной службой государственной статистики), но соответствующие данные широко используются исследователями. Напомним, что в числе главных составляющих этого индекса: ожидаемая продолжительность предстоящей жизни; уровень образованности населения и реальный душевой валовой внутренний продукт (ВВП). В литературе часто встречается утверждение о том, что в советское время Россия по ИРЧП входила в число развитых стран мира. Проверить это суждение трудно, поскольку показатель ВВП тогда еще не рассчитывался, а начиная с 1960-х гг. по продолжительности жизни страна постоянно отставала от лидеров. Но несомненно, что спад производства и сокращение ВВП в сочетании с тяжелым демографическим кризисом в России в 1990-х гг. привели к тому, что рейтинг страны сильно упал и перешла в группу государств с низким и средним уровнями развития. В 1995 г. Россия занимала по ИРЧП лишь 114 место в ряду из 174 стран, по которым рассчитывается индекс<sup>14</sup>. После 1999 г. в связи с экономическим ростом ИРЧП России стал расти, в результате чего она в 2004 г. переместилась на 62 место, в 2006 г. вновь отошла на 65 место<sup>15</sup>. При высоком уровне образования и растущем удельном весе ВВП продвижение России по пути занятия более высокого места в рейтинге в первую очередь тормозится катастрофическим отставанием, связанным с продолжительностью предстоящей жизни.

Рассмотрим теперь происходящие изменения в уровне образования населения (табл. 2.3.1)<sup>16</sup>.

Уровень образования — одна из немногих социальных характеристик, которая по крайней мере с формально-статистической точки зрения непрерывно повышается в нашей стране. Как показано в табл. 10, число специалистов (лиц с высшим, неполным высшим и средним профессиональным образованием) увеличилось в период между последними двумя переписями населения с 322 человек на 1000 взрослого населения (32,2%) до 462 человек (46,2%).

---

<sup>14</sup> <[www.ecsocman.edu.ru](http://www.ecsocman.edu.ru)> — Экономика, социология, менеджмент. Федеральный образовательный портал.

<sup>15</sup> <[www.undp.org](http://www.undp.org)> — United Nations Development Programme.

<sup>16</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005: Статистический сборник. С. 371.

**Уровень образования населения  
(по данным переписей населения)**

Образование	Тыс. человек		На 1000 человек населения	
	1989 г.	2002 г.	1989 г.	2002 г.
Все население в возрасте 15 лет и старше	113 037,7	121 300,2	1000	1000
В том числе имеют образование:				
Профессиональное:				
высшее (включая послевузовское)	12 739,5	19 378,4	113	160
неполное высшее	1 929,9	3 739,7	17	31
среднее	21 714,0	32 929,2	192	271
начальное	14 685,1	15 366,9	130	127
Общее:				
среднее (полное)	20 256,4	21 276,5	179	175
основное	19 789,2	16 695,3	175	138
начальное	14 574,3	9 349,8	129	77
не имеют начально-го общего	7 323,2	1 200,0	65	10

А по данным ноябрьского 2006 г. «Обследования населения по проблемам занятости», доля специалистов среди экономически активного населения (в возрасте 15–72 лет) составила 51,7%<sup>17</sup>. Таким образом, половину потенциально трудоспособного населения страны составляют специалисты. Теоретически, это могло бы положительно повлиять на конкурентоспособность рабочей силы на рынке труда. Исходя из данных в табл. 2.3.2<sup>18</sup>, численность вузов с 1993 г. выросла в 1,7 раза, при этом значительно увеличилась доля негосударственных вузов, которая в 2006/2007 учебном году достигла 40%.

<sup>17</sup> Обследование населения по проблемам занятости. Ноябрь 2006 г. С. 29.

<sup>18</sup> <[www.gks.ru](http://www.gks.ru)> — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.



Таблица 2.3.2  
**Высшие учебные заведения Российской Федерации в 1993–2007 гг. (на начало учебного года)**

Показатель	Учебный год										
	1993/94	1995/96	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07		
Число высших учебных заведений (всего)	626	762	965	1008	1039	1046	1071	1068	1090		
В том числе:											
государственных и муниципальных	548	569	607	621	655	654	662	655	660		
негосударственных	78	193	358	387	384	392	409	413	430		
Численность студентов (всего, тыс. человек)	2613	2791	4742	5427	5948	6456	6884	7064	7310		
В том числе в учебных заведениях:											
государственных и муниципальных	2543	2655	4271	4797	5229	5596	5860	5985	6133		
негосударственных	70	136	471	630	719	860	1024	1079	1177		
На 10 тыс. человек населения приходилось студентов высших учебных заведений (человек)	176	188	324	373	410	448	480	495	514		
Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях (тыс. человек)											
государственных и муниципальных	239,8	240,2	265,2	272,7	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0		
негосударственных	3,8	13,0	42,2	46,9	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0		

Численность студентов вузов увеличилась в 2,8 раза, достигнув беспрецедентной численности в 7,3 млн человек. За тот же период численность студентов средних специальных учебных заведений увеличилась в 1,26 раза, достигнув 2514 тыс. человек, а численность лиц, обучающихся в системе начального профессионального образования, упала на 19% и составила 1417 тыс. человек<sup>19</sup>.

Общий рост численности и доли специалистов, как и существенное увеличение числа студентов вузов к настоящему времени, по сравнению с началом 1990-х гг., тем не менее, обременены определенными проблемами качества и профессионально-квалификационной структуры подготовки кадров.

**Проблема качества образования.** К сожалению, массовый приток студентов, особенно мужчин, в вузы связан не только с потребностью в учебе, а с желанием получить отсрочку от службы в Вооруженных Силах. В то же время отход от конкурсной системы поступления, существовавшей в советское время, повсеместное формирование платных потоков в государственных вузах и распространение негосударственных вузов, заменили интеллектуальный ценз получения высшего образования на финансовый. Как сказал Президент РФ В.В. Путин на Совете по реализации приоритетных национальных проектов 13 сентября 2007 г., «люди справедливо считают образование неотъемлемым элементом жизненного успеха и личной самореализации. Но при этом ни для кого не секрет, что на столь высоком интересе к образованию многие откровенно спекулируют. И коллеги из системы высшего образования понимают наверняка, о чем я говорю: подчас идет просто торговля дипломами и никаких знаний новоиспеченные вузы не дают»<sup>20</sup>.

Как показывает практика, уровень коррупции в государственных вузах выше, чем в негосударственных. В частности, взятки за поступление в вузы и сдачу экзаменов и зачетов практикуются в первую очередь там, где есть «бюджетные» потоки. В секторе платного обучения (государственного и негосударственного) оснований для нелегальных поборов меньше, деньги идут офици-

---

<sup>19</sup> <[www.gks.ru](http://www.gks.ru)> — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

<sup>20</sup> <[www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)> — официальный сайт Президента Российской Федерации.

ально, через бухгалтерию. Однако стимулов к отчислению нерадивых студентов (и тем самым селекции и поддержания качества выпускаемых специалистов) в условиях платного образования в любом случае нет. Высшие учебные заведения преследуют краткосрочные цели извлечения прибыли и забывают о долгосрочных целях поддержания репутации и престижа. Так что даже там, где все легально, трудно провести грань между торговлей знаниями и торговлей дипломами.

Наиболее низкий уровень подготовки наблюдается в филиалах и представительствах государственных и негосударственных вузов, в секторах заочного и в какой-то части вечернего образования. Поэтому если ставить вопрос об ограничениях нынешней рыночной экспансии в сфере образования, то барьеры следует ставить не на пути негосударственных вузов, а на пути многочисленных филиалов и представительств, в том числе государственных учебных заведений). Именно в этом секторе уровень образования удручающе низок. Ставшие модными в последние годы системы «дистанционного образования» не решают проблемы отсутствия в малых и средних городах, где насаждаются филиалы и представительства вузов, качественных библиотек, квалифицированных преподавателей, имеющих ученую степень.

Качество образования страдает также от старения преподавательского корпуса. Согласно последним опубликованным данным Росстата на эту тему, в 2004 г. средний возраст занятого населения составлял 39,5 года, в образовании — 41 и в науке — 44,3 года. Молодежь практически почти не приходит в научные и проектно-конструкторские учреждения и слабо пополняет состав преподавателей вузов. Понятно, что главная причина такой ситуации — низкий уровень заработной платы в соответствующих отраслях.

На качество высшего образования в нашей стране влияют многие инновации последних лет, импортированные из-за рубежа. В частности, «болонская» система формально заменяет подготовку «специалистов» на «бакалавриат» и «магистратуру». Согласно Г.А. Комиссаровой, официальная «цель Болонского процесса — расширение доступа к европейскому образованию, дальнейшее повышение его качества и привлекательности, расширение мобильности студентов и преподавателей посредством

принятия сопоставимой системы ступеней высшего образования, применения системы учебных кредитов (ECTS), выдачи выпускникам вузов общеевропейского приложения к диплому (*Diploma Supplement*), а также обеспечение трудоустройства выпускников вузов за счет того, что все академические степени и другие квалификации должны быть ориентированы на европейский рынок труда»<sup>21</sup>.

Вряд ли цель признания в Европе российских дипломов стоила того, чтобы заменять сложившуюся десятилетиями российскую систему образования. Но даже если эта цель будет достигнута, тогда что от этого получит Россия, кроме очередной волны эмиграции лучших выпускников вузов? А может быть, все ограничится частичной заменой пятилетнего высшего образования на четырехлетнее, с дальнейшим ухудшением и без того пошатнувшегося качества подготовки специалистов.

**Проблема структуры подготовки специалистов.** Как следует из приведенных выше статистических данных, постоянно сокращается доля выпускников учреждений начального профессионального образования в общей численности выпускаемых специалистов. В структуре растущего выпуска высших учебных заведений преобладают специалисты общественных и гуманитарных профессий (табл. 2.3.3<sup>22</sup> и 2.3.4<sup>23</sup>).

Аналитики службы занятости и кадровых служб предприятий указывают на появление в последние годы локальных дефицитов кадров инженерно-технических работников, квалифицированных рабочих, при относительном перепроизводстве экономистов, менеджеров, юристов и специалистов ряда других модных в 1990-е гг. профессий.

В базе данных службы занятости Москвы из 153 тыс. вакансий, зарегистрированных на конец 2005 г., на долю профессий таких отраслей, как промышленность, транспорт, связь и строительство было 44%. А желающих работать в этих отраслях, особенно по профессиям рабочих, было намного меньше. В то же

<sup>21</sup> Комиссарова Г.А. Обеспечение академической мобильности, гармонизация образовательного пространства // Трансформация социально-трудовых отношений / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 128.

<sup>22</sup> Российский статистический ежегодник. 2006: Федеральная служба государственной статистики. (CD-ROM). Табл. 7.52.

<sup>23</sup> Там же. Табл. 7.53.

Таблица 2.3.3

**Выпуск специалистов государственными и муниципальными вузами по группам специальностей в 2004 и 2005 гг.**

Специализация	Численность (тыс. человек)		Доля в общей численности (в %)	
	2004 г.	2005 г.	2004 г.	2005 г.
<b>Выпущено специалистов (всего)</b>	930,4	978,4	100,0	<b>100,0</b>
Физико-математические науки	18,0	11,8	1,9	1,2
Естественные науки	13,9	13,7	1,5	1,4
Гуманитарные науки	144,7	145,1	15,6	14,8
Образование и педагогика	127,5	129,0	13,7	13,2
Здравоохранение	26,8	28,2	2,9	2,9
Экономика и управление	269,9	292,7	29,0	29,9
Сельское и рыбное хозяйство	32,7	34,8	3,5	3,6
Энергетика, энергетическое машино- строение и электротехника	19,9	22,0	2,1	2,2
Металлургия, машиностроение и ма- териалообработка	23,4	25,8	2,5	2,6
Транспортные средства	26,1	29,4	2,8	3,0
Информатика и вычислительная тех- ника	17,5	17,7	1,9	1,8
Архитектура и строительство	26,6	29,4	2,9	3,0
Другие специальности			19,7	20,4

время огромному мегаполису требовалось всего 269 экономистов и 92 юрисконсульта<sup>24</sup>.

Данная проблема нуждается в специальном глубоком исследовании, но уже сейчас возможно предварительно разделить ее на две подпроблемы.

*Первая* — это избыток менеджеров, юристов, некоторых категорий экономистов и других гуманитариев. Пока неясно, является ли этот избыток абсолютным или относительным и временным. В конце концов, если экономика будет развиваться по постиндустриальному сценарию, то и гуманитариев может потребоваться достаточно много. Однако доля этих специальностей в структуре выпускников вузов будет меньше, чем в настоящее время.

<sup>24</sup> Труд и занятость населения Москвы. 2005: С. 25–27.

Таблица 2.3.4

**Выпуск специалистов негосударственными вузами  
по группам специальностей в 1994–2003 гг. (тыс. человек)**

Специализация	1994 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
<b>Выпущено специалистов (всего)</b>	<b>3,4</b>	<b>56,2</b>	<b>72,3</b>	<b>87,3</b>	<b>116,7</b>
В том числе:					
по группам специальностей	1,9	32,9	48,7	61,5	89,2
естественнонаучные	–	0,1	0,1	0,1	0,1
гуманитарно-социальные	0,3	16,2	22,9	28,7	38,4
образование	0,03	0,7	0,8	0,9	1,3
здравоохранение	–	0,2	0,3	0,3	0,3
культура и искусство	0,4	0,4	0,5	0,7	1,0
экономика и управление	1,2	14,5	23,2	29,6	46,2
другие специальности	–	0,8	0,9	1,2	1,9
по направлениям подготовки	1,5	23,3	23,6	25,8	27,5

*Вторая* — это нехватка на ряде предприятий кадров инженерно-технического персонала и рабочих. Выясняется, что большинство таких предприятий предлагает инженерам, техникам и рабочим заработную плату неприемлемо низкого уровня. Поэтому инженерно-технические специалисты в зоне досягаемости этих предприятий предпочитают работать в торговле, заниматься неформальной деятельностью или даже быть безработными. Простое правило рынка труда — «если вам не хватает работников — поднимайте заработную плату» — недостаточно осознается руководителями российских предприятий. Поэтому сообщения о кадровых дефицитах мы пока считаем подлежащими проверке и, возможно, завышенными. Вероятно, они в большей степени связаны с уровнем предлагаемой зарплаты, чем с «физическим» отсутствием на рынке труда соответствующих категорий специалистов и рабочих. Требуется надежный долгосрочный прогноз потребностей экономики в рабочей силе в разрезе отраслей, видов деятельности, профессий, чтобы вынести более обстоятельные суждения по этому вопросу.

Корпоративное образование оказывает все большее воздействие на состояние рынка труда. Причинами развития тре-

нинг-центров и их перерастания в корпоративные университеты служит, наряду с неудовлетворенностью результатами традиционной системы образования, желание готовить кадры специалистов «для себя», ориентированных не просто на профессию и отрасль, а на деятельность в данной конкретной фирме.

В публикациях по управлению персоналом указывается, что «корпоративный университет — это система внутрифирменного обучения, объединенная единой концепцией в рамках стратегии развития организации и разработанная для всех уровней руководителей и специалистов»<sup>25</sup>. Часто утверждается, что главная причина создания корпоративных университетов — недостаточная эффективность нынешней системы профессионального образования, ее оторванность от потребностей бизнеса. В то же время иногда высказывается мнение, что создание университетов — не более чем мода или отражение стремления топ-менеджеров крупных компаний приобретать непрофильные активы, включая и образовательный блок. Среди причин стремления компаний к созданию таких университетов называют кризис роста, особенно характерный для компаний нефтегазового сектора, испытавших шок от роста мировых цен на энергоносители. Называют также желание снизить текучесть кадров и расширить спектр мотивационных факторов для сотрудников, т. к. образование само по себе является ценностью, помимо его возможного влияния на последующую карьеру.

Корпоративные университеты различаются по количеству и категориям обучаемых сотрудников («элитарные» университеты и «общедоступные»); по интенсивности и продолжительности программ (модель тренинговых центров и модель бизнес-школ); по степени формализации образовательного процесса (работа с наставником, инструктаж, стажировки, ситуационные семинары, семинары, лекции); по степени использования партнерских организаций («опора на собственные силы» или выборочный аутсорсинг); по степени использования новых образовательных технологий (традиционные методы или модернистские подходы); по уровню централизации (единая иерархическая структура или федерация региональных тренинговых центров).

---

<sup>25</sup> Корпоративные университеты в российской и зарубежной практике. М.: Ассоциация менеджеров, 2002. С. 8.

Одним из ключевых моментов в деятельности корпоративного университета является выбор его целевой аудитории, от которого зависят и масштабы деятельности, и специфика организации тренинговых программ. Существует большой разброс мнений о том, кого и чему надо учить в корпоративном университете: производить обучение менеджеров (бизнес-образование) или обучение специалистов (повышение профессиональной квалификации), читать вводные курсы для новых сотрудников («курс молодого бойца») или вести подготовку «основного состава» для создания кадрового резерва, проводить технический тренинг (закрепление в традиционной сфере деятельности) или тренинг инновационной направленности (выход на новые сферы).

Корпоративные университеты не заменяют программ высшего и среднего специального образования. Однако они начинают конкурировать с вузами на рынках подготовки менеджеров и повышения квалификации. Намечилась тенденция к конкуренции корпоративных университетов со школами бизнеса и тренинговыми центрами (при этом корпоративные университеты по-прежнему опираются на последние в подготовке и реализации учебных планов).

Рассмотрим в качестве примера один из корпоративных университетов на основании информации, представленной в Интернете этим учебным заведением. Негосударственное образовательное учреждение «Корпоративный университет “Северсталь”» образовано в августе 2001 г. В основе деятельности Корпоративного университета лежит концепция эффективного управления знаниями, которые в современных бизнес-условиях являются важнейшим производительным ресурсом и потенциальным средством достижения конкурентных преимуществ. Корпоративный университет служит интеграционным звеном между предприятиями компании «Северсталь», способствует формированию единой культуры ведения бизнеса. Корпоративный университет — это исследовательский, информационный, образовательный, методический и консультационный центр компании «Северсталь». Он развивает пять направлений деятельности: управление знаниями, исследование, консалтинг, обучение и развитие, рекрутинг.

Основной фактор деятельности Корпоративного университета — профессиональная команда, которую отличает разносто-



ронний опыт, клиент-ориентированный подход и стремление к поиску оптимальных решений. Сотрудники университета — кандидаты наук, обладатели дипломов МВА, выпускники российских бизнес-школ и руководители-практики, работавшие на предприятиях компании «Северсталь». Знание бизнеса холдинга и общих ценностей позволяет им формировать и транслировать единые элементы корпоративной культуры и выстраивать стратегические коммуникации<sup>26</sup>.

Судя по этой публично распространяемой информации, не лишенной рекламного оттенка, корпоративные университеты пока занимают в общероссийской образовательной системе место локальных центров исследований и дополнительного обучения сотрудников. Но со временем предприятия могут осуществить более широкие инвестиции в сферу образования, приобрести и перепрофилировать в соответствии со своими интересами крупные действующие вузы. Тогда корпоративное образование станет той «третьей силой», с которой придется считаться нынешним государственным и негосударственным вузам.

#### 2.4. Экономические факторы

Рассмотрим воздействие на рынок труда динамики производства валового внутреннего продукта (в основном через его влияние на уровень спроса на труд в экономике). Спад производства валового внутреннего продукта продолжался в России с 1990 по 1998 г. (с перерывом в 1997 г.). Общее сокращение ВВП за период 1990–1998 гг. составило 44,2% (по отношению к 1989 г.). Численность занятых (по методологии баланса трудовых ресурсов) за тот же период сократилась с 75,6 млн до 63,8 млн человек, т. е. на 11,8 млн человек, или на 21,6%. Разница между показателями сокращения ВВП и занятости составляла 22,6 пп.

Некоторые специалисты называют эту разницу «трудовыми резервами», другие рассматривают как проявление «скрытой безработицы». Проблема «скрытой безработицы» рассмотрена в настоящей работе отдельно, сейчас обратим внимание на то, что

---

<sup>26</sup> <[www.universtal.com](http://www.universtal.com)> — официальный сайт «Корпоративного университета «Северсталь».

численность занятых, которая в данном случае характеризует общий объем удовлетворенного спроса на труд, сокращалась вслед за падением производства, но с некоторым отставанием. С началом роста производства в 1999 г. уровень спроса на труд также начал расти, но снова с отставанием от ВВП.

ВВП за 1999–2006 гг. увеличился на 68,2% и составил 93,8% от уровня докризисного 1989 г. За тот же период численность занятых по методологии обследований населения по проблемам занятости Росстата выросла с 58,4 млн человек в 1998 г. до 69,1 млн человек в 2006 г., т. е. на 18,3%. По методологии баланса трудовых ресурсов рост численности был более скромным — с 63,8 млн человек в 1998 г. до 67,0 млн человек в 2006 г., т. е. на 5,0%. В любом случае темп прироста занятости в разы уступал темпу прироста ВВП.

Существенным фактором сокращения спроса на труд в 1990-е гг. было падение совокупного спроса в экономике. В динамике спроса на товары и услуги проявлялись три взаимосвязанные тенденции: общее падение спроса в соответствии с сокращением хозяйственной деятельности (ВВП), уменьшение доли расходов на конечное потребление в ВВП, низкий спрос со стороны домашних хозяйств и частного сектора при резко урезанном спросе со стороны государства. Падение спроса, естественно, привело к сокращению численности рабочих мест.

Инвестиции являются одним из важнейших факторов как общей экономической динамики в стране, так и динамики численности рабочих мест. Инвестиционный кризис в 1990-е гг. был еще более тяжелым, чем кризисы в сфере производства и доходов. В 1998 г. инвестиции в основной капитал составляли 22,3% от уровня 1990 г. Инвестиции в основной капитал возросли в течение восстановительного периода 1999–2006 гг. более чем в 2 раза, но пока еще составляет 46,3% от уровня 1990 г. Перспективы достижения годового объема инвестиций докризисного периода пока неопределенны. В большинстве отраслей экономики продолжается старение основных фондов, выбытие физических (технологических) рабочих мест опережает создание новых.

Перейдем к статистическому анализу влияния экономических факторов на рынок труда.

Для расчетов были отобраны следующие показатели за 1992–2005 гг.:

- рост численности занятых по обследованиям, в разгах к предыдущему году ( $x_1$ );
- рост численности безработных по обследованиям, в разгах к предыдущему году ( $x_2$ );
- уровень безработицы по обследованиям, в долях от численности экономически активного населения ( $x_3$ );
- рост численности зарегистрированных безработных на конец года, в разгах к предыдущему году ( $x_4$ );
- уровень зарегистрированной безработицы, в долях от численности экономически активного населения ( $x_5$ );
- рост численности населения трудоспособного возраста, в разгах к предыдущему году ( $x_6$ );
- валовой внутренний продукт (ВВП) в ценах 1990 г. на душу населения, тыс. руб. ( $x_7$ );
- ВВП в сопоставимых ценах, в разгах к предыдущему году ( $x_8$ );
- индекс-дефлятор ВВП, в разгах к предыдущему году ( $x_9$ );
- индекс потребительских цен (ИПЦ), декабрь к декабрю предыдущего года, раз ( $x_{10}$ );
- уровень расходов консолидированного бюджета, в долях от ВВП ( $x_{11}$ );
- рост экспорта, в разгах к предыдущему году ( $x_{12}$ );
- экспорт на душу населения, долл. ( $x_{13}$ );
- соотношение агрегата денежной массы  $M_2$  и ВВП (степень монетизации ВВП), раз ( $x_{14}$ );
- среднедушевые денежные доходы населения в ценах 1990 г., руб. в месяц ( $x_{15}$ );
- рост инвестиций в основные фонды в сопоставимых ценах, в разгах к предыдущему году ( $x_{16}$ );

Все показатели имеют официальное происхождение (Росстат) и для проведения расчетов приведены к сопоставимому виду, т. е. выражены в сопоставимых ценах и единообразных форматах — долях единицы, разгах.

Прокомментируем состав показателей.

Показатель  $x_1$  отражает рост численности занятых от года к году. В данном случае его можно рассматривать как индикатор динамики спроса на труд (численности функционирующих рабочих мест). Кроме него, в группу результирующих показателей

входят  $x_2$ – $x_5$ , которые отражают уровень и динамику безработицы по обследованиям и зарегистрированной безработицы.

Далее идут показатели, назначение которых в данном исследовании — адекватно отразить те процессы, которые рассматриваются в качестве факторов занятости и безработицы.

Во-первых, это показатель динамики населения в трудоспособном возрасте ( $x_6$ ).

Во-вторых, показатели удельного ВВП (на душу населения, в сопоставимых ценах) и динамики ВВП —  $x_7$  и  $x_8$ .

В-третьих, показатели инфляции — индекс-дефлятор ВВП и индекс потребительских цен —  $x_9$  и  $x_{10}$ .

В-четвертых, уровень расходов бюджета —  $x_{11}$ .

В-пятых, динамика экспорта и экспорт на душу населения —  $x_{12}$  и  $x_{13}$ .

В-шестых, уровень монетизации ВВП —  $x_{14}$ .

В-седьмых, среднедушевые доходы населения —  $x_{15}$ .

В-восьмых, динамика инвестиций в основной капитал —  $x_{16}$ .

Таким образом, среди показателей  $x_1$  —  $x_{16}$  представлена группа результирующих показателей занятости и безработицы и восемь групп показателей социально-экономических явлений, которые предположительно могут рассматриваться как факторы занятости.

Результаты расчетов, которые проводились с помощью российской компьютерной программы STADIA, представлены в табл. 2.4.1. Поскольку ряды данных относились к 1992–2005 гг., т. е. содержали по 14 точек, программа определила критическое значение коэффициентов корреляции равным 0,525. Все коэффициенты корреляции, превышающие эту величину, признаны статистически значимыми. Последнее обстоятельство, естественно, не гарантирует нас от появления случайных эффектов, статистически значимых, но бессмысленных с содержательно-экономической точки зрения.

Рассмотрим данные табл. 2.4.1. Важнейший результирующий показатель роста численности занятых ( $x_1$ ) оказался отрицательно связан с показателями роста численности безработных по обследованиям ( $x_2$ ) и зарегистрированных безработных ( $x_4$ ). Этот результат был достаточно предсказуем, т. к. рост занятости в большинстве случаев должен совпадать с сокращением безра-

Таблица 2.4.1

**Коэффициенты корреляции между показателями занятости; безработицы  
и социально-экономического развития за период 1992–2005 гг.**

	$x_1$	$x_2$	$x_3$	$x_4$	$x_5$	$x_6$	$x_7$	$x_8$	$x_9$	$x_{10}$	$x_{11}$	$x_{12}$	$x_{13}$	$x_{14}$	$x_{15}$	$x_{16}$
$X_1$	1,000	-0,654	0,163	-0,575	-0,380	0,732	-0,133	0,756	-0,391	-0,391	-0,762	0,239	0,322	0,128	0,274	0,710
$X_2$		1,000	0,121	0,565	0,395	-0,501	0,004	-0,813	0,388	0,350	0,804	-0,395	-0,483	-0,323	-0,422	-0,825
$X_3$			1,000	-0,586	0,511	0,439	-0,925	0,314	-0,651	-0,590	-0,216	-0,428	-0,185	-0,683	-0,011	0,246
$X_4$				1,000	-0,052	-0,511	0,524	-0,689	0,529	0,466	0,719	0,133	-0,206	0,049	-0,221	-0,556
$X_5$					1,000	-0,008	-0,583	0,104	-0,608	-0,578	0,045	-0,039	0,211	-0,469	0,427	0,040
$X_6$						1,000	-0,487	0,856	-0,667	-0,567	-0,752	0,197	0,377	-0,284	0,456	0,827
$X_7$							1,000	-0,397	0,772	0,723	0,239	0,341	0,159	0,804	-0,095	-0,333
$X_8$								1,000	-0,721	-0,656	-0,713	0,405	0,619	-0,272	0,719	0,960
$X_9$									1,000	0,968	0,350	-0,121	-0,439	0,703	-0,647	-0,714
$X_{10}$										1,000	0,229	-0,152	-0,384	0,802	-0,588	-0,701
$X_{11}$											1,000	-0,295	-0,457	-0,022	-0,375	-0,619
$X_{12}$												1,000	0,625	0,134	0,517	0,449
$X_{13}$													1,000	0,197	0,904	0,623
$X_{14}$														1,000	-0,027	-0,333
$X_{15}$															1,000	0,683
$x_{16}$																1,000

*Примечание:* Критическое значение = 0,525; число значимых коэффициентов = 48; значимые коэффициенты выделены заливкой.

ботицы. Далее, динамика занятости оказалась положительно связана с ростом численности населения в трудоспособном возрасте ( $x_6$ ). В принципе это можно интерпретировать таким образом, что на протяжении большей части ретроспективного периода (с 1999) российской экономике удавалось создавать рабочие места в соответствии с ростом предложения рабочей силы.

Динамика численности занятых продемонстрировала также высокий уровень связи с показателем динамики ВВП ( $x_8$ ). А вот связь с уровнем расходов бюджета ( $x_{11}$ ), вопреки ожиданиям, оказалась отрицательной. С нашей точки зрения, экономического смысла данный результат не имеет. Зато подтвердилась связь между показателями роста численности занятых и роста инвестиций в основные фонды ( $x_{16}$ ).

Следующий результирующий показатель  $x_2$ , отражающий рост численности безработных, по обследованиям, помимо связей с родственными показателями занятости и безработицы, подтвердил наши предположения о сильной обратной связи с динамикой ВВП ( $x_8$ ) и инвестиций ( $x_{16}$ ).

Уровень безработицы по обследованиям ( $x_3$ ) оказался сильно отрицательно связан с уровнем производства ВВП на душу населения ( $x_7$ ), индексом-дефлятором ВВП ( $x_9$ ), индексом потребительских цен ( $x_{10}$ ) и уровнем монетизации ВВП ( $x_{14}$ ).

Рост численности зарегистрированных безработных ( $x_4$ ) отрицательно связан с ростом ВВП ( $x_8$ ) и также отрицательно — с динамикой инвестиций ( $x_{16}$ ). Положительная связь с уровнем расходов бюджета ( $x_{11}$ ), с нашей точки зрения, не имеет экономического смысла, если только не рассматривать обращаемость людей в службу занятости как функцию от степени финансового обеспечения этой службы.

Уровень зарегистрированной безработицы ( $x_5$ ) оказался отрицательно связан с производством ВВП на душу населения ( $x_7$ ), также отрицательно — с основными индексами цен ( $x_9$  и  $x_{10}$ ), других значимых связей не продемонстрировал.

Подводя итоги, можно сказать, что в рамках произведенного статистического исследования выявлены значимые корреляционные связи между результирующими показателями занятости и безработицы, с одной стороны, и показателями ВВП (динамики и уровня) и динамики инвестиций — с другой. В одном случае под-

тверждена связь с уровнем монетизации экономики. В то же время ожидаемые взаимосвязи с уровнем расходов бюджета (здесь были получены коэффициенты со знаком, обратным ожидаемому), объемом экспорта, доходами населения и ряд других не были подтверждены. Обнаруженное в данном исследовании наличие отрицательной связи между уровнем безработицы и индексами цен, наводящее на мысли о «кривой Филлипса», противоречит ранее опубликованным выводам о том, что эта теоретическая гипотеза в современной российской экономике «не работает». Очевидно, вопрос о взаимодействии между уровнями безработицы и инфляции на российской почве требует дальнейшего исследования.

Исходя из результатов корреляционных расчетов попробуем определить параметры уравнений регрессии для показателей занятости, безработицы, ВВП и инвестиций.

Для формализации соотношения динамики численности занятых и ВВП были экспериментально проверены разные виды уравнений (линейные, полиномиальные, логарифмические, степенные и т. д.). Оказалось, что для всех проверенных видов уравнений коэффициент детерминации  $R^2$ , который при проведении подобных расчетов обычно интерпретируется как уровень адекватности модели исходным данным, не превысил 0,57–0,58. То есть большинство проверенных видов уравнений, различающихся по сложности, не показали существенных различий по коэффициенту  $R^2$ . Поэтому в условиях свободы в выборе вида уравнения естественно остановиться на самом простом для использования в прогностических расчетах виде — линейной регрессии:

$$\Delta ЧЗ = 0,380 \times \Delta ВВП + 0,614, \quad (3)$$

где  $\Delta ЧЗ$  — рост численности занятых по обследованиям, в разах к предыдущему году;  $\Delta ВВП$  — ВВП в сопоставимых ценах, в разах к предыдущему году. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,57$ . Согласно данной модели, рост ВВП на 10% годовых порождает увеличение численности занятых на 3,2%.

Эксперименты по выводу уравнения регрессии между показателями динамики численности занятых и инвестиций показали, что перечисленные виды уравнений демонстрируют примерно

одинаковый коэффициент детерминации в диапазоне 0,50–0,52. Поэтому из совокупности подходящих уравнений был выбран простой линейный тренд:

$$\Delta\text{ЧЗ} = 0,191 \times \Delta\text{ИОФ} + 0,808, \quad (4)$$

где  $\Delta\text{ЧЗ}$  — рост численности занятых по обследованиям, в разгах к предыдущему году;  $\Delta\text{ИОФ}$  — рост инвестиций в основные фонды в сопоставимых ценах, в разгах к предыдущему году. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,50$ . Согласно данной модели, рост инвестиций на 10% годовых порождает увеличение численности занятых на 1,8%.

Далее в аналитических целях были построены следующие уравнения взаимосвязи численности безработных по обследованиям с ВВП и инвестициями:

$$\Delta\text{ЧБ} = 2,729 - 1,679 \times \Delta\text{ВВП}, \quad (5)$$

где  $\Delta\text{ЧБ}$  — рост численности безработных по обследованиям, в разгах к предыдущему году;  $\Delta\text{ВВП}$  — ВВП в сопоставимых ценах, в разгах к предыдущему году. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,66$ . Согласно данной модели, рост ВВП на 10% годовых порождает сокращение численности безработных на 11,8%.

$$\Delta\text{ЧБ} = 1,938 - 0,914 \times \Delta\text{ИОФ} \quad (6)$$

где  $\Delta\text{ЧБ}$  — рост численности безработных по обследованиям, в разгах к предыдущему году;  $\Delta\text{ИОФ}$  — рост инвестиций в основные фонды в сопоставимых ценах, в разгах к предыдущему году. Коэффициент детерминации  $R^2 = 0,68$ . Согласно данной модели, рост инвестиций на 10% годовых порождает сокращение численности безработных на 6,7%.

В дальнейшем данные уравнения будут использоваться как в аналитических целях, так и для разработки прогнозов.



## Глава 3. Статистика и прогнозы занятости и безработицы

### 3.1. Уровень безработицы: по результатам обследования и фактической регистрации

Как уже было сказано выше, общая статистически наблюдаемая численность лиц, нуждающихся в работе, составляет в России 9,4 млн человек. Эта цифра складывается из 4,6 млн человек безработных и 4,8 млн лиц, нуждающихся в работе, но отнесенных к экономически неактивному населению (данные на ноябрь 2006 г.).

Часть безработных обращаются в службу занятости, проходят там предусмотренные законом процедуры и становятся зарегистрированными безработными. Основным международно-составимым показателем безработицы является безработица по обследованиям (совместимым с методологией Международной организации труда).

Россия в настоящее время занимает среднее положение по уровню безработицы среди стран мира, имеющих статистику занятости населения. Часть таких стран включена в табл. 3.1.1<sup>1</sup>, которая позволяет судить о том, что безработица в России выше, чем в США, Японии, Швеции, но ниже чем в ряде стран Европейского союза и республик бывшего СССР.

Численность безработных, по обследованиям Росстата, достигнув максимума в феврале 1999 г. (после «дефолта»), когда она составляла 10,4 млн человек (15% от экономически активного населения), к ноябрю 2006 г. сократилась до 4,6 млн человек (6,7%) (рис. 3.1.1 и 3.1.2). Оценка Росстата на июль 2007 г. составляет 4,4 млн человек (5,8%)<sup>2</sup>.

Важная особенность современной ситуации с безработицей, которая хорошо просматривается на рис. 3.1.1 — стагнация об-

---

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. 2005: Федеральная служба государственной статистики. М., 2006. (CD-ROM). Табл. 25.9.

<sup>2</sup> <[www.gks.ru](http://www.gks.ru)> — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

Таблица 3.1.1

**Удельный вес общей численности безработных в численности экономически активного населения (%)**

<b>Страна</b>	<b>1995 г.</b>	<b>1998 г.</b>	<b>2000 г.</b>	<b>2001 г.</b>	<b>2002 г.</b>	<b>2003 г.</b>	<b>2004 г.</b>	<b>2005 г.</b>
Россия	9,5	13,2	9,8	8,9	8,7	8,1	8,3	7,1
Азербайджан	0,8	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	
Армения	8,2	9,0	10,7	9,8	9,1	9,8	9,0	
Беларусь	2,9	2,3	2,1	2,3	3,0	3,1	1,9	
Болгария	15,7	12,2	16,3	19,4	17,6	...	...	
Великобритания	8,6	6,1	5,5	4,8	5,1	4,8	...	
Германия	10,1	9,7	7,9	7,9	8,7	10,0	...	
Грузия	...	14,5	10,3	11,1	12,6	13,9	...	
Казахстан	11,0	13,1	12,8	10,4	9,3	8,8	8,4	
Литва	17,1	13,2	16,4	17,4	13,8	12,4	...	
Молдова	...	9,2	8,5	7,3	6,8	7,9	8,1	
Польша	13,3	10,5	16,1	18,2	19,9	19,6	...	
США	5,6	4,5	4,0	4,8	5,8	6,0	...	
Украина	...	11,3	11,7	11,1	10,1	9,1	8,6	
Финляндия	15,2	11,3	9,7	9,1	9,1	9,0	...	
Франция	11,4	11,5	9,5	8,7	9,0	9,7	...	
Швеция	7,7	6,5	4,7	4,0	4,0	4,9	...	
Япония	3,2	4,1	4,7	5,0	5,4	5,3	...	

щей безработицы в 2002–2004 гг. и рост зарегистрированной безработицы в 2001–2005 гг.

Наиболее существенное сокращение общей безработицы (по обследованиям) пришлось на 1999–2002 гг. С февраля 1999 по ноябрь 2002 г. численность безработных уменьшилась на 4,2 млн человек, или на 40,4%. С ноября 2002 по ноябрь 2006 г. — на 1,2 млн человек, или на 20%. В 2006–2007 гг. сокращение безработицы несколько ускорилось, что в дальнейшем необходимо учитывать при разработке прогнозов.

Рассмотрим некоторые данные о социально-демографической структуре безработных. Согласно данным ноябрьского 2006 г. обследования Росстата, 28,8% безработных не имели опыта тру-

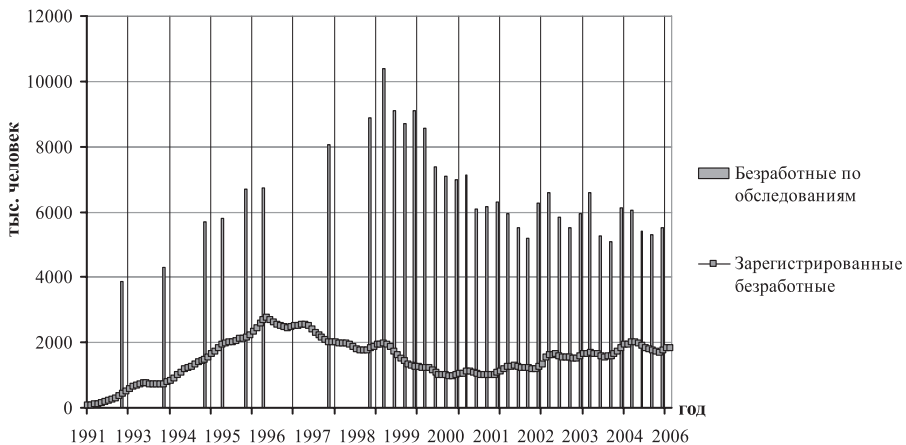


Рис. 3.1.1. Численность безработных по обследованиям и зарегистрированных в 1991–2007 гг.

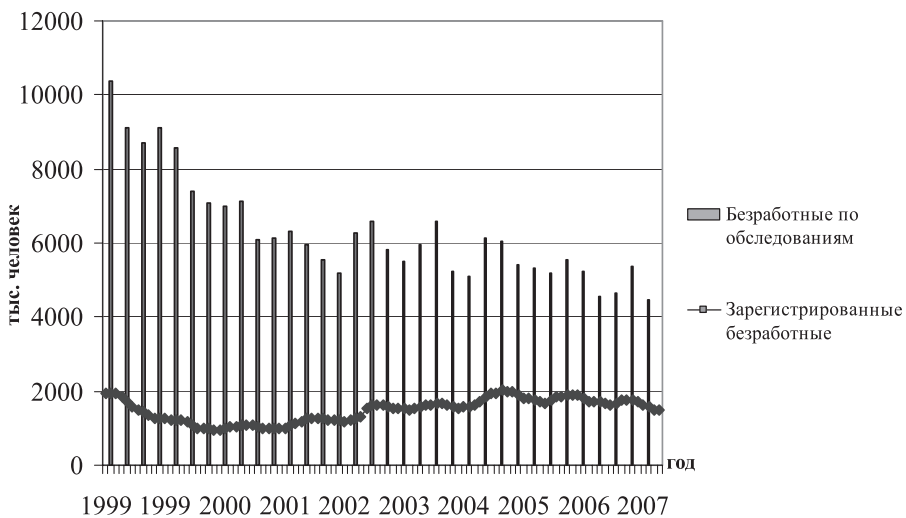


Рис. 3.1.2. Численность безработных по обследованиям и зарегистрированных в 1999–2007 гг.

довой деятельности, т. е. в основном были молодыми людьми, впервые выходящими на рынок труда. Среди безработных, имеющих опыт работы, 28,2% составляли лица, уволенные в связи с сокращением штатов, ликвидацией предприятий, уволившись по собственному желанию составляли 32,3%. Отметим, что в некоторых странах лица, уволившись по собственному желанию, не считаются безработными.

Среднее время поиска работы российскими безработными в ноябре 2006 г. составляло 8,6 месяца. Стаж пребывания в состоянии безработных более 1 года имели 37,6% от числа всех безработных.

Средний возраст безработных был 34,3 года против 39,7 среди занятого населения. Молодежь до 25 лет составляла 31,1% среди безработных и 11,2% среди занятого населения. Таким образом, безработица в России «моложе» занятости. Зато молодые безработные в среднем значительно быстрее находили работу, чем безработные старших возрастов. Безработные до 20 лет в среднем искали работу 5,8 месяца, а старше 60 лет — 8–10 месяцев.

Доля лиц с высшим, неполным высшим и средним специальным образованием (специалистов) среди безработных составляла 31,7%, среди занятых в экономике — 53,0%. Это последнее соотношение косвенно свидетельствует в пользу того, что при всей незрелости российского рынка труда он все же обеспечивает людям с более высоким уровнем образования предпочтительные шансы на получение подходящих рабочих мест.

В региональном аспекте самый низкий уровень безработицы наблюдался в Москве (1,6%), самые высокие показатели — в Республике Ингушетия (58,5), Дагестане (22,3), Кабардино-Балкарии (20,7%), а также в ряде других республик и национальных округов Северного Кавказа, Поволжья и Сибири.

Численность *зарегистрированных безработных*, достигнув в апреле 1996 г. первого максимума в 2,8 млн человек, затем сократилась до 970 тыс. человек в сентябре 2000 г., после чего опять начала расти, с циклическими колебаниями (летом — меньше, зимой — больше) и в феврале 2005 г. достигла второго локального максимума в 2,0 млн человек. В дальнейшем она снижалась и в июле 2007 г. составила 1,5 млн человек. Увеличение зарегистрированной безработицы в 2001–2005 гг. объяснялось специа-

ми службы занятости ростом привлекательности для населения услуг этой службы, а в 2005 г. — тем обстоятельством, что по Закону № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. (неофициально именуемому «законом о монетизации льгот») некоторые льготы стали доступны только зарегистрированным безработным.

Наиболее высокие абсолютные числа зарегистрированных безработных наблюдаются в республиках Северного Кавказа, Свердловской, Тюменской, Иркутской областях, Алтайском и Красноярском краях. Наименьшие числа безработных наблюдаются в нефтедобывающих и газодобывающих регионах Сибири, ряде промышленно-аграрных регионов Центрального федерального округа. В относительных показателях (% от численности экономически активного населения) наилучшим образом выглядят Москва и добывающие регионы, худшие показатели — в республиках Северного Кавказа и регионах Сибири и Дальнего Востока, менее богатых экспортными ресурсами.

### 3.2. Прогноз на период до 2010 г.

Согласно распространенной в российской литературе классификации краткосрочным считается прогнозирование на период до 1 года, среднесрочным — на 3–5 лет и долгосрочным — на более отдаленную перспективу. Несколько нарушив традицию, можно использовать две временные глубины. Период до 2010 г., который в достаточной степени обеспечен цифровой информацией. И более отдаленный период, по которому на момент написания работы имеется информация только о перспективной численности населения (прогноз Росстата до 2026 г.).

В настоящем исследовании применяется способ прогнозирования безработицы, который является вариантом балансового методологического подхода. В свое время балансовый подход был развит в работах Б.Д. Бреева, В.Г. Костакова и других отечественных ученых<sup>3</sup>. Особенность настоящей методологии, адаптированной к современным условиям, состоит в том, что в основе

---

<sup>3</sup> Бреев Б.Д., Крюков В.П. Межотраслевой баланс движения населения и трудовых ресурсов. М.: Наука, 1977; Костаков В.Г. Прогноз занятости населения: Методологические основы. М.: Экономика, 1979.

находится не баланс трудовых ресурсов, а представленная в балансовой форме численность экономически активного населения.

Представим в форме баланса стандартное определение экономически активного населения:

$$\text{ПЧЭАН} = \text{ПЧЗ} + \text{ПЧБ} \quad (7)$$

откуда:

$$\text{ПЧБ} = \text{ПЧЭАН} - \text{ПЧЗ}, \quad (8)$$

где ПЧЭАН — перспективная численность экономически активного населения; ПЧЗ — перспективная численность занятых в экономике; ПЧБ — перспективная численность безработных.

Таким образом, применяемая методология предусматривает расчеты численности экономически активного населения (ЭАН) и занятых в экономике на перспективу с последующим выходом на общую численность безработных (по методологии, совместимой с критериями МОТ). Естественно, перспективная численность занятых в экономике для использования в этом расчете должна быть сопоставимой с методологией МОТ, т. е. это должна быть численность занятых по обследованиям.

Исходя из официального прогноза численности населения в трудоспособном возрасте, можно рассчитать перспективную численность экономически активного населения (ПЧЭАН). Алгоритм расчета выражается следующей формулой:

$$\text{ПЧЭАН} = \text{ПЧНТВ} \cdot K_1 \quad (9)$$

где ПЧЭАН — перспективная численность экономически активного населения; ПЧНТВ — перспективная численность населения трудоспособного возраста;  $K_1$  — коэффициент, выражающий соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста. Поскольку перспективная численность населения трудоспособного возраста известна из официального демографического прогноза, дело — за прогнозом коэффициента  $K_1$ .

Выше указывалось, что в 1990-е гг. увеличился недоучет реальной экономической активности населения и соотношение чисел

экономически активного населения и населения в трудоспособном возрасте сократилось. Как представлено в табл. 3.2.1, коэффициент  $K_1$  в 1992 г. составлял 0,902 (90,2%), затем к 1998 г. сократился до 0,781 с последующим увеличением до 0,824 к 2006 г.

Таблица 3.2.1

**Прогнозы численности населения в трудоспособном возрасте (Росстат) и экономически активного населения Российской Федерации на период до 2010 г. (млн человек)**

Показатель	1992 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Численность населения в трудоспособном возрасте	83,1	84,3	84,5	84,8	85,4	86,3
Соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста, раз	0,902	0,841	0,824	0,803	0,781	0,816
Численность ЭАН	74,9	70,9	69,7	68,1	66,7	70,4
	2000 г	2001 г	2002 г	2003 г	2004 г	2005 г
Численность населения в трудоспособном возрасте	87,2	88,0	88,5	89,2	89,9	90,2
Соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста, раз	0,800	0,806	0,813	0,816	0,811	0,818
Численность ЭАН	69,7	71,0	72,0	72,8	72,9	73,8
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	
Численность населения в трудоспособном возрасте	90,4	90,2	89,6	88,9	87,8	
Соотношение чисел ЭАН и населения трудоспособного возраста, раз	0,824	0,826	0,829	0,833	0,836	
Численность ЭАН	74,5	74,5	74,3	74,0	73,4	

Линейная экстраполяция коэффициента на период до 2010 г. показывает, что он мог бы увеличиться до 0,836 (83,6%). Возможно и более быстрое увеличение данного коэффициента до уровня 0,90, соответствующего началу 1990-х гг.

Таким образом, в ближайшей перспективе численность экономически активного населения будет формироваться под влиянием двух разнонаправленных процессов — «формализации» части неформально занятых и скрытых безработных с соответствующим увеличением коэффициента  $K_1$  и снижения (согласно официальному прогнозу Росстата) численности населения в трудоспособном возрасте.

В табл. 3.2.1 показан достаточно вероятный сценарий сокращения численности экономически активного населения до 73,4 млн человек в 2010 г. В эти расчеты, произведенные по формуле 9, заложена гипотеза преобладающего влияния процесса сокращения численности населения в трудоспособном возрасте. Но даже если сработает другой сценарий, и еще на 2–3 года сохранится инерция нынешнего роста численности экономически активного населения за счет более активной «формализации» ныне неучтенных занятых и безработных, то в перспективе переход к сокращению численности экономически активного населения все равно произойдет.

Численность занятых в экономике для использования в формуле 8 можно рассчитать различными способами. В частности, перспективную численность занятых можно рассчитать экстраполяцией, либо на основе факторного подхода по формулам 3–4, либо на основе прогнозов уровней производства и производительности труда по следующей формуле:

$$ПЧЗ = ЧЗ_{оп} \cdot (\Delta ВРП / \Delta ПТ), \quad (10)$$

где ПЧЗ — перспективная численность занятых в экономике;  $ЧЗ_{оп}$  — численность занятых отчетного (базового) периода;  $\Delta ВРП$  — рост валового внутреннего продукта в перспективном периоде (в разах);  $\Delta ПТ$  — рост производительности труда в перспективном периоде (в разах).

Приведем два варианта расчета прогнозов безработицы по обследованиям на период до 2010 г. — вариант Министерства



экономического развития и торговли РФ (МЭРТ России) и авторский вариант. Продолжительность периода (до 2010) определяется тем, что во всех вариантах мы берем за основу те или иные элементы официального прогноза МЭРТ, горизонтом которого является 2010 г.

В табл. 3.2.2 представлен прогноз МЭРТ России в части показателей, имеющих отношение к настоящему исследованию. Базовые данные за 2002–2005 гг. в таблице опущены, за 2006 г. дана предварительная оценка. Данные за 2002–2005 гг. по численности занятых, безработных, производительности труда и другим, использованным в прогнозе МЭРТ России, лишь частично совпадают с публикациями Росстата. Однако ничего не корректировалось и все показатели табл. 3.2.2 оставлены такими, как они представлены на Интернет-сайте МЭРТ России<sup>4</sup>.

Таблица 3.2.2

**Показатели прогноза МЭРТ России от 12.12.2006 г.**

Показатель	Единица измерения	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Рост ВВП	%	106,9	106,2	105,9	106,0	106,1
Рост инвестиций в основной капитал	%	113,2	111,0	109,7	109,8	110,4
Численность занятых в экономике	млн человек	67,2	67,1	66,9	66,6	66,3
Численность безработных	млн человек	5,4	5,3	5,2	5,0	4,8
Уровень безработицы	% от ЭАН	7,4	7,3	7,2	7,0	6,8
Производительность труда	%	106,3	106,4	106,2	106,5	106,6

Как показано в табл. 3.2.2 МЭРТ России полагает, что с 2008 по 2010 г. темпы роста производительности труда в экономике будут выше темпов роста ВВП, что приведет к некоторому сокращению численности занятых и крайне медленному сокращению безработицы. В результате сокращения численности занятых и безра-

<sup>4</sup> <[www.economy.gov.ru/wps/portal](http://www.economy.gov.ru/wps/portal)> — официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

ботных уменьшится и численность экономически активного населения.

В качестве альтернативы прогнозу МЭРТ России рассчитаем численность занятых и безработных исходя из сложившегося в последние годы опережающего роста ВВП по сравнению с производительностью труда (табл. 3.2.3).

Таблица 3.2.3

**Расчет показателей занятости и безработицы до 2010 г.  
(на основе соотношения темпов роста ВВП  
и производительности труда)**

Показатель	Единица измерения	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Рост ВВП (МЭРТ)	раз	1,069	1,062	1,059	1,06	1,061
Рост производительности труда (оценка)	раз	1,055	1,055	1,055	1,055	1,055
Рост численности занятых в экономике	раз	1,013	1,007	1,004	1,005	1,006
Численность занятых в экономике	млн человек	69,5	70,0	70,2	70,6	71,0
Численность экономически активного населения	млн человек	74,5	74,5	74,3	74,0	73,4
Численность безработных	млн человек	5,0	4,5	4,1	3,5	2,4
Уровень безработицы	%	6,7	6,1	5,5	4,7	3,3

Возьмем данные прогноза темпов роста ВВП, разработанные МЭРТ России, а темпы роста производительности труда зафиксируем до 2010 г. на уровне за 2005 г. — 5,5% годовых, опубликованном Росстатом. В этом случае, при расчете по формуле 10, получаем умеренное увеличение численности занятых в экономике с 69,5 млн человек в 2006 г. до 71,0 млн человек в 2010 г. Далее, исходя из прогноза численности экономически активного населения (см. табл. 3.2.2), по формуле 8 рассчитываем перспективную численность безработных. Этот показатель снижается с 5,0 млн человек (6,7%) в 2006 г. до 2,4 млн в 2010 г. (3,3%), т. е. приближается к оценке «естественного уровня».

Обобщим сведения, полученные в результате прогнозирования на период до 2010 г., представленные в табл. 3.2.2 и 3.2.3.

1. Во всех вариантах предполагается перелом тенденции от роста к сокращению численности экономически активного населения. В настоящих расчетах это предположение базируется на демографическом прогнозе Росстата, который предсказывает переход в 2007–2008 гг. от роста к сокращению численности населения в трудоспособном возрасте. При этом допускаем возможность того, что скрытая экономическая активность (как неформальная занятость, так и неучтенная безработица), накопленная в 1990-е гг., будет переходить в открытую форму, в результате чего численность экономически активного населения продолжит расти еще несколько лет.

2. В прогнозе МЭРТ России ожидается перелом тенденции от роста к сокращению численности занятого населения. Это мотивировано тем, что темпы роста производительности труда будут опережать темпы роста ВВП. Данный вариант вполне реален, его можно назвать даже позитивным, с точки зрения повышения эффективности производства в России. Однако при этом варианте безработица не только не сократится, но может увеличиться до 7 и более млн человек (9–10% от экономически активного населения). Последняя цифра — результат сопоставления настоящего прогноза численности экономически активного населения (см. табл. 3.2.2) и прогноза численности занятых МЭРТ России (см. табл. 3.2.3). Данный сценарий с точки зрения уровня безработицы является неблагоприятным.

В настоящем прогнозе предполагается, что производительность труда будет несколько отставать от роста ВВП в ближайшие годы, что позволит продолжить происходящее с 1999 г. увеличение численности занятых в экономике. Кроме того, не следует забывать о миллионах неформально занятых россиян и примерно таком же числе нелегальных иностранных рабочих. Любые подвижки в их статистическом включении в формальный сектор будут давать рост наблюдаемой занятости и экономической активности, а отчетные темпы роста производительности труда Росстату придется пересматривать в сторону снижения.

3. Согласно всем прогнозам, численность безработных по обследованиям (согласно критериям МОТ) будет сокращаться.

В прогнозе МЭРТ России этот показатель, по-видимому, определен методом экспертной оценки — до 4,8 млн человек (6,8%). Напомним, что в ноябре 2006 г. данный показатель уже достиг 4,6 млн человек (6,3%). Так что это больше похоже на стагнацию безработицы. Согласно настоящему расчетному прогнозу, методология которого описана выше, безработица может сократиться до 2,4 млн человек (3,3%) и приблизиться к целевому (естественному) уровню.

В дополнение к этому укажем, что на период 3–5 лет актуальным направлением политики рынка труда будет регулирование структурных пропорций, в том числе между сферами занятости и образования. Начнет меняться структура спроса на рабочую силу в профессиональном аспекте: послекризисное возрастание спроса на специалистов инженерно-технического профиля и квалифицированных рабочих пойдет параллельно тенденции роста потребностей в работниках различных уровней квалификации для сферы услуг, в том числе торговли. Спрос на инженерно-технических специалистов в традиционном понимании станет частично вытесняться спросом на специалистов в сферах высоких технологий. В случае позитивного изменения государственной политики в отношении науки может вновь увеличиться «платежеспособный», т. е. обеспеченный достойной заработной платой, спрос на научных работников, в том числе в сфере фундаментальных наук. Изменение государственной политики в отношении малого предпринимательства может повысить спрос на рабочую силу различных уровней квалификации для данного сектора.

### 3.3. Прогнозы на долгосрочный период

Как уже говорилось, единственная информация в цифровой форме, которая имеется на период за пределами ближайших 3–4 лет, это демографический прогноз Росстата, согласно которому численность населения в трудоспособном возрасте с 90,4 млн человек в 2006 г. сократится до 74,6 млн человек<sup>5</sup>. Разумеется, этот

---

<sup>5</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 года: Статистический бюллетень: Федеральная служба государственной статистики. М., 2005. С. 55.

прогноз будет корректироваться, если в кратко — и среднесрочной перспективе дадут свой эффект меры по стимулированию рождаемости, задействованные в 2006–2007 гг., а также, если будут осуществляться действенные меры по снижению смертности населения трудоспособного возраста. Кроме того, пока недостаточно ясны перспективы и возможные статистические последствия миграционных процессов вообще, и регистрации уже прибывших в Россию нелегальных мигрантов, в частности. Если согласиться с прогнозом Росстата, согласно которому численность населения в трудоспособном возрасте действительно будет сокращаться, то это приведет к снижению общей безработицы до естественного уровня в начале 2010-х гг. При этом сроки достижения данной цели будут зависеть не только от динамики трудоустройства нынешних 4,4–4,6 млн безработных, но и 4,8 млн человек, нуждающихся в работе, которые сейчас относятся к категории экономически неактивного населения. На сроки и устойчивость снижения безработицы могут повлиять также другие обстоятельства.

Первое из этих обстоятельств уже рассматривалось при прогнозировании ситуации до 2010 г. — это соотношение между темпами роста ВВП и производительности труда. Косвенно здесь присутствует научно-технический прогресс как фактор повышения производительности труда. Если экономика перейдет в режим устойчивого превышения темпов производительности труда над темпами роста ВВП, это может привести к сокращению занятости и повышению безработицы.

Концептуально наилучший сценарий следующий: сначала на основе тенденций, сложившихся в настоящее время, происходит рассасывание безработицы. Затем, когда экономика становится на грань дефицита рабочей силы, вступает в действие механизм опережающего роста производительности труда, который позволяет удерживая безработицу на приемлемо низком (естественном) уровне плавно снизить численность занятых в стране и обойтись без массового привлечения иностранных трудовых мигрантов. Но поскольку рыночная экономика не управляется «нажатием кнопок» и реализация данного сценария маловероятна, то в перспективном периоде при сохранении и периодическом колебании вверх и вниз уровня безработицы можно ощутить

структурные дефициты рабочей силы в отдельных видах деятельности, профессиональных, региональных сегментах рынка труда. Иначе говоря, экономика войдет в период колебаний между безработицей и дефицитом рабочей силы.

Второе обстоятельство — вступление в ВТО. Если политически вопрос будет решен, то еще несколько лет (официального переходного периода) экономика России будет иметь льготы и сохранит элементы административной защиты внутреннего рынка. Затем конкуренция иностранных товаров на внутреннем рынке усилится. Еще в начале 2000-х гг. (в период разработки «Концепции действий на рынке труда на 2003–2005 годы») Министерству экономического развития и торговли РФ было поручено разработать прогнозы воздействия вступления в ВТО на занятость и безработицу. Возможно, это и было сделано, но являются материалом для служебного пользования. В настоящее время опубликованных данных таких прогнозов нет.

С авторской точки зрения, последствия вступления в ВТО будут иметь отраслевой характер (занятость в металлургии и ряде других отраслей может увеличиться, в машиностроении, особенно в автомобильной промышленности, — уменьшиться). Определенные трудности возникнут в банковской сфере, секторах интеллектуальных услуг. Скорее всего, суммарно эти последствия будут мягче первого, самого сильного удара потоков иностранной продукции по российскому производству, пережитого в начале 1990-х гг. В эти годы Россия уже перенесла массовое сокращение занятости в отраслях, не выдержавших иностранной конкуренции — в легкой промышленности, производстве электронной продукции, ряде других отраслей обрабатывающей промышленности. Многие предприятия перешли на «отверточную» сборку иностранных моделей компьютеров, телевизоров, другой бытовой техники. Строятся филиалы иностранных машиностроительных предприятий в России. В технологическом плане их появление здесь полезно, но потребности в рабочей силе обычно невелики.

Возможно, к началу 2010 г. большинство оставшихся предприятий обрабатывающей промышленности, в частности, машиностроения, перейдет на производство (сборку) готовых изделий из импортных комплектующих. Важной задачей российского

Правительства в данной ситуации будет стимулирование (принуждение) иностранных компаний и российских «отверточных» сборщиков к размещению в нашей стране производства комплектующих изделий. Это позволит нам перейти на новый уровень конкурентоспособности без существенных потерь в «технологических цепочках» и в занятости на предприятиях, производящих компоненты для последующей сборки.

В случае развития российской экономики по оптимистическому сценарию, новые хозяйственные кластеры с большим количеством высококачественных рабочих мест могут возникнуть вокруг источников нанотехнологий.

В 2010–2020-е гг. произойдут существенные изменения в занятости, связанные с характером организации производства в целом и индивидуального труда. Увеличится распространение матричных схем управления предприятиями и виртуальных организаций, аутсорсинга. Резко возрастет число людей, выполняющих работу дома на компьютере, подключенном к различным сетям, а также тех, кто работает, но не является сотрудником той или иной организации, не подчиняясь тому или иному руководителю и не имеет фиксированного рабочего времени. Трудно сказать, сохранится ли трудовой договор, как институт рынка труда, или его использование сместится в периферийную зону малоквалифицированного труда, обслуживающего виртуальную экономику.

За пределами 20-летней перспективы на уровень развития и структуру экономики основное влияние будут оказывать процессы, которые еще не появились и не предсказаны. Из предсказуемых процессов можно назвать прогресс новых технологий в освоении космоса, создании искусственного интеллекта, генетики, медицины, истощение некоторых природных ресурсов, климатические изменения, изменения соотношения сил на международной арене. Большинство современных форм хозяйственных организаций, кроме матричных и виртуальных, прекратят существование. В сфере труда и занятости виртуальные формы рабочих мест станут доминирующими.

## Глава 4. Государственная политика на рынке труда

Государственную политику на рынке труда следует понимать, как совокупность социально-экономических мер, принимаемых государством для достижения целей в сфере воспроизводства (профессиональный состав и другие структурные характеристики, предложение труда), обмена (предложение рабочих мест, трудоустройство и социальная поддержка ищущих работу, ведение переговоров, заключение контрактов) и использования рабочей силы (производительность труда, оплата труда, условия труда, социально-трудовые отношения, карьера работников).

В более узком понимании — это регулирование предложения труда, спроса на труд, занятости и безработицы. В этом контексте достигается близкое совпадение понятий «политика на рынке труда» и «политика занятости».

### 4.1. Цели и задачи

Система целей политики на рынке труда имеет разветвленный иерархический характер. Обобщая множество целей, можно сказать, что основной целью (цель первого уровня) — повышение занятости и сокращение безработицы. В качестве целей второго уровня правомерно рассматривать решение конкретных проблем спроса и предложения труда, заработной платы, структуры занятости, профессиональной структуры подготовки кадров, эффективности функционирования институтов и инфраструктуры рынка труда и ряд других.

**Сокращение безработицы** как главная цель политики на рынке труда затрагивает интересы миллионов людей и одновременно способствует решению общегосударственных макроэкономических задач. Данная цель соответствует двум подходам в социально-экономической политике, которые формулируются как «человек-цель» и «человек-средство». По направлению «человек-цель» сокращение безработицы способствует оздоровлению со-



циально-психологического климата в обществе. По направлению «человек-средство» решение данной задачи ведет к повышению численности функционирующих трудовых ресурсов страны.

Необходимость сокращения безработицы исходит из перечня отрицательных экономических и социальных последствий: недопроизводства ВВП, недобора налогов, понижающего влияния на доходы населения и совокупный спрос, дисквалификации и социально-психологической деградации безработных, негативного влияния безработицы на криминальную сферу, динамику самоубийств, распространение пьянства, наркомании и т. д.

Почему не формулируется цель полного преодоления безработицы? Какая-то часть населения всегда находится в поиске новой или дополнительной работы. Человек, потерявший или добровольно оставивший рабочее место, даже в благоприятной ситуации при большом выборе вакансий должен потратить определенное время, прежде чем заключит новый трудовой договор и выйдет на новую работу. В экономической теории такое состояние называется «фрикционной безработицей». В этот период человек может быть определен статистиками как безработный и имеет право зарегистрироваться в качестве безработного в службе занятости. Поэтому небольшая безработица существует всегда и представляет собой естественное явление для экономики («естественный уровень безработицы»).

Возможные пределы сокращения — естественный уровень безработицы, который представляет собой понятие скорее концептуальное, чем расчетное. В литературе его оценивают в диапазоне от 2–3 до 4–6%. Можно поставить для России цель снижения безработицы до 2–3%. При численности экономически активного населения в 75 млн человек это означает сокращение общей численности безработных (по критериям МОТ) до 1,5–2,5 млн человек. Как показали приведенные выше прогнозы, это достижимо в ближайшие несколько лет.

Распределение подцелей поставленной цели по периодам может быть в предварительном порядке представлено следующим образом:

1. На период текущего управления (3–5 лет) — модернизация институтов рынка труда, смягчение возможных последствий вступления в ВТО, снижение безработицы по сравнению с ны-

нешним уровнем, решение сопряженных с главной целью, в том числе структурных, проблем рынка труда.

2. На период 5–7 лет и более — снижение общей безработицы (по критериям МОТ) до 2–3%, обеспечение устойчивого функционирования институтов рынка труда.

3. На период 20 лет и более — смягчение возможного влияния на занятость и безработицу новых вызовов, которых можно ожидать со стороны циклических процессов в экономике, исчерпания природных ресурсов и природно-климатических изменений, изменений в сферах демографии, миграции, международной, внутренней политической и социальной ситуации. Обеспечение перехода к новым видам экономической активности человека, отличным от современных.

#### 4.2. Зарубежный и исторический опыт России

Вопреки либеральной мифологии, возобладавшей в России, международные организации и органы власти стран-лидеров мировой экономики придают большое значение поддержанию занятости и преодолению безработицы. Очень важно, что основой для подобной политики служат международные и государственные документы, которые дают трактовку понятий «право на труд» и «полная занятость». Важную роль в подготовке и распространении этих документов и норм играют ООН и МОТ.

Право на труд зафиксировано в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека (ООН, 1948), в ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ООН, 1966), ратифицированного нашей страной. В Конвенции 122 МОТ о политике в области занятости (1964) провозглашается «содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости». Естественно, данная конвенция также давно ратифицирована Россией. В связи с этим уместно напомнить, что согласно ст. 15, п. 4 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные

правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В подписанной, но не ратифицированной Российской Федерацией Европейской социальной хартии (1996) присутствует ст. 1 «Право на труд» в которой сказано, что «для обеспечения эффективной реализации права на труд стороны обязуются... принять как одну из главных целей достижение и поддержание по возможности высокого и стабильного уровня занятости, имея в виду достижение полной занятости».

Разберем, что такое «полная, продуктивная, свободно избранная занятость». Не означает ли эта формулировка МОТ принудительной поголовной занятости?

**Полная занятость** означает ситуацию, в которой все лица, желающие работать, обеспечены рабочими местами. В данном случае, с одной стороны, труд является сугубо добровольным делом, с другой — если человек захотел работать, общество должно предоставить ему такую возможность.

**Продуктивная (эффективная) занятость** означает достижение максимально возможного в сложившихся организационно-экономических и технологических условиях уровня производительности труда. Дополнение принципа полной занятости принципом продуктивной занятости означает, что ради полного охвата желающих трудиться рабочими местами общество не должно жертвовать эффективностью производства. Занятость должна быть полной при высокой эффективности.

**Свободно избранная занятость** — это занятость, при которой люди не только сами выбирают, стоит ли им быть экономически активными (работать или не работать), но они также свободны в выборе отрасли, профессии и места работы (региона, населенного пункта, предприятия). Принцип свободы выбора — единственный из перечисленных, который включен в Конституцию Российской Федерации (ст. 37) и Трудовой кодекс (ст. 2).

На предпоследних президентских выборах во Франции в программе Ж. Ширака первым пунктом стояло обещание создать в стране 400 тыс. новых рабочих мест. Наряду с государственными программами создания рабочих мест, в этой стране широко применяются методы деления и квотирования рабочих мест для молодежи и ряда других социальных групп. Наиболее противо-

речивой из применяемых во Франции и ряде других стран Европейского союза политик является политика «деления рабочих мест». Деление рабочих мест между занятыми и безработными производится путем законодательного запрета сверхурочных работ, сокращения рабочего времени (например, продолжительности рабочей недели до 35–36 час). Считается, что эти меры стимулируют работодателей к найму дополнительных работников. В то же время они приводят к стагнации или снижению реальной заработной платы работающих, что периодически вызывает протесты. Нынешний президент Франции Н. Саркози в своей либеральной программе пообещал отменить ограничения рабочего времени и сверхурочных работ. В зависимости от макроэкономической конъюнктуры и миграционной ситуации это может привести к повышению безработицы.

Высокий уровень безработицы в большинстве стран Европейского союза, по сравнению с США, Японией и другими странами подталкивает большинство из них к принятию мер по борьбе с безработицей.

Одновременно здесь развиваются и либеральные теории, которые в 1990-е гг. активно экспортировались в Россию. В частности, это теория «гибкого рынка труда», которая в качестве одного из основных принципов выдвигает сокращение законодательно предусмотренных ограничений на увольнения<sup>1</sup>. «Гибким» считается рынок труда, институты которого позволяют работодателям свободно увольнять любое количество работников (в первую очередь менее квалифицированных, с сохранением «кадрового ядра») при ухудшении конъюнктуры соответствующих товарных рынков. Именно с этих позиций в России говорят о «жесткости» Трудового кодекса РФ, «незрелости», «негибкости» и «отсутствии реструктуризации» рынка труда в стране.

Говоря об опыте развитых стран уместно сослаться на США, которые считаются в сознании ряда российских экономистов bastionом рыночной экономики и примером эффективной экономической политики. Еще в 1930-е гг., в период Великой депрессии,

---

<sup>1</sup> *Svejnar J.* Labor Market Flexibility in Central and East Europe. William Davidson Working Paper Number 496, August 2002; *Standing G.* Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice. Macmillan Press (Great Britain), 1999; а также более ранние работы указанных авторов.

правительство этой страны финансировало массовые общественные работы (в первую очередь в транспортном строительстве, коммунальном хозяйстве и др.). Одновременно реализовывались планы широкомасштабных государственных закупок различных товаров, особенно массовый характер эта практика имела во время Второй мировой войны. Государственные закупки обеспечивали создание или сохранение рабочих мест в ключевых отраслях экономики.

В 1946 г. в США был принят Закон «О занятости», согласно которому «в сферу постоянно возобновляемых политических задач и ответственности федерального правительства входит использование всех доступных средств, согласующихся с его общими целями и обязательствами и другими важнейшими аспектами национальной политики, с помощью и во взаимодействии с промышленностью, сельским хозяйством, всем работающим населением, правительствами штатов и местными исполнительными органами, для координации и направления всех своих планов, функций и ресурсов на то, чтобы создавать и поддерживать условия, при которых будут обеспечены полезные возможности для занятости, включая самозанятость для тех, кто способен, желает и ищет работу, и обеспечивать максимальную занятость, производство и покупательную способность, действуя способами, рассчитанными на использование и развитие свободного конкурентного предпринимательства...»<sup>2</sup>.

Но уже после вытеснения кейнсианцев монетаристами в 1978 г. в США был принят Закон «О полной занятости и сбалансированном росте», в котором уточнялись основные положения закона 1946 г., ставились перед правительством конкретные задачи по стимулированию инвестиций и производства, по снижению уровня безработицы до 4%, а темпа инфляции — до 0<sup>3</sup>. Как следует из статистических данных, к середине 1990-х гг. эти цели практически были достигнуты — безработица в США опустилась до 4–5%.

Что касается российской истории, то в нашей стране еще не было опыта проведения целенаправленной эффективной политики занятости в условиях, похожих на современные. До революции

---

<sup>2</sup> Employment Act of 1946 (USA).

<sup>3</sup> Full Employment and Balanced Growth Act of 1978.

1917 г. в стране была сильная переселенческая политика, наблюдались фрагменты промышленной, транспортной, сельскохозяйственной политик, развивалось фабричное и рабочее законодательство. Переселенческая политика косвенно воздействовала на занятость, т. к. способствовала перемещению избыточных трудовых ресурсов из аграрно-перенаселенных регионов в регионы нового освоения. Но, насколько известно, тогда еще не существовало терминологии, статистики и институтов рынка труда и занятости.

В советский период были созданы биржи труда, велся учет безработных, проводилась как политика создания новых рабочих мест в ходе индустриализации, так и трудоустройство безработных. Безработные в городах и крестьянство вообще рассматривались как «трудовой резерв» для индустриализации. Одновременно биржи труда были нацелены на селекцию незанятых граждан, которые строго ранжировались по их социальному происхождению. Для организации данной работы был создан Наркомат труда. Как писал ученый раннего советского периода Л.Е. Минц, в Положении Совета Народных Комиссаров от 27 января 1918 г. о биржах труда указывалось, что они утверждаются в целях точного учета и планомерного распределения рабочих рук во всех отраслях народного хозяйства. Был установлен порядок найма рабочих только через биржу труда<sup>4</sup>. Права на выбор человеком места работы были ограничены. За январь — апрель 1918 г. на 72 действовавших биржах труда были зарегистрированы 342,4 тыс. безработных, при этом спрос поступил на 109,6 тыс. работников, т. е. на 32%. Во второй половине 1918 г. этот процент повысился до 83,5%<sup>5</sup>. Всего за первый год работы (1918) органы Наркомтруда зарегистрировали 1,5 млн человек, нуждающихся в работе и послали на работу 757 тыс. человек<sup>6</sup>. В мае 1919 г. было издано Положение об органах учета и распределения рабочей силы. В феврале 1920 г. было принято Постановление Совнаркома о всеобщей трудовой повинности и создан Главкомтруд (Главный комитет по всеобщей трудовой повинности)<sup>7</sup>. В целом начало 1920-х гг.

---

<sup>4</sup> Минц Л.Е. Трудовые ресурсы СССР. М.: Наука, 1975. С. 213.

<sup>5</sup> Аникст А. Организация рынка труда за два года Советской власти. М.: Изд-во НКТ труда и социального обеспечения, 1920. С. 6–8.

<sup>6</sup> Минц Л.Е. Указ. соч. С. 213.

<sup>7</sup> Там же. С. 215.

характеризовалось острой нехваткой рабочих кадров. В политике появились понятия «трудовая мобилизация» и «трудовая армия». В период нэпа принуждение к труду временно ослабло, безработица, напротив, возросла. Среди причин безработицы были сокращение вооруженных сил, приток в города бывших крестьян, периодические чистки в советских учреждениях.

На 1 апреля 1928 г. в СССР были зарегистрированы 1,5 млн безработных, в 1930 г. было объявлено о ликвидации безработицы в СССР<sup>8</sup>. Фактически это означало единовременное снятие с учета нескольких сотен тысяч остававшихся безработных, реорганизацию органов трудоустройства, одновременно с началом нового этапа расширения различных форм принудительного использования рабочей силы. Индустриализация впоследствии решила проблему незанятости в большинстве регионов страны. В РСФСР с 1930-х по 1980-е гг. в целом наблюдался достаточно устойчивый дефицит рабочей силы.

Органы по трудоустройству были восстановлены в 1960-е гг. и подчинены Госкомтруду. В числе прочего данные органы занимались оргнабором рабочей силы для переселения в регионы нового освоения. В 1991 г. на их основе была создана современная служба занятости. По идеологическим соображениям понятия «рынок труда» и «безработица» до конца 1980-х гг. не употреблялись. Относительно «рынка труда» можно согласиться с официальной идеологией того периода в том, что в нерыночной экономике его быть не могло. Но в 1990-х гг. в литературе иногда высказывалось другое мнение, что рынок труда есть везде, где существует заработная плата, и работники имеют право свободного перехода с одного предприятия на другое (в последние советские десятилетия такое право было у большинства категорий занятого населения).

Если взять советский опыт последних десятилетий, когда уже не было массового принуждения к труду, характерного для тоталитарного периода (в частности, колхозникам разрешили иметь паспорта и искать работу за пределами сельского хозяйства, а число принудительно работающих заключенных сократилось до минимума), то в нем можно найти элементы, полезные для современной государственной политики.

---

<sup>8</sup> Труд в СССР: Статистический сборник / ЦСУ при Совете Министров СССР. М., 1968. С. 23.

Во-первых, присутствовали гарантии «права на труд» в Конституции СССР и Кодексе законов о труде. Появление в отдельных республиках и регионах массовых групп незанятого трудоспособного населения рассматривалось как чрезвычайное событие и привлекало внимание высших органов власти.

Во-вторых, регулярно, хотя и в условиях неоправданной секретности, Госкомстатом (ЦСУ) разрабатывались отчетные, а Госпланом СССР — прогностические балансы трудовых ресурсов от 1 года до 5 лет и более. Наиболее долгосрочные прогнозы занятости в 1980-е разрабатывались на 20 лет в рамках «Комплексной программы научно-технического прогресса». В балансах косвенно присутствовало незанятое население, что в 1980-е гг. служило причиной принятия ряда постановлений об ускоренном создании дополнительных рабочих мест в неблагополучных по занятости регионах (уже тогда на территории РСФСР к ним относились республики Северного Кавказа).

Резюмируя советский опыт, в настоящее время необходимо выстроить следующую цепочку: законодательные и политические гарантии права на труд — долгосрочные прогнозы уровня и структуры занятости — обеспеченные финансированием из государственного бюджета программы создания рабочих мест.

### 4.3. Проблемы современной политики

В 1990-е гг. официальный подход к политике рынка труда в России строился исходя из того, что государство снимало с себя ответственность за общий уровень занятости населения. В частности, в начале 1992 г. на пресс-конференции Е.Т. Гайдаром была озвучена позиция, согласно которой главной задачей правительства является борьба с инфляцией. В соответствии с кривой Филлипса снижение инфляции неизбежно вызовет безработицу. Оказание социальной поддержки безработным — дело региональных властей.

Таким образом, среди политико-экономических задач на первое место были возведены достижение сбалансированности бюджета и преодоление инфляции. Задачи преодоления безработицы рассматривались как препятствующие достижению названных целей.



Исходя из этой позиции, а также на основе выборочно заимствованного опыта стран Европейского союза, министерствами и ведомствами «социального блока» была выработана официальная концепция, актуальная до настоящего времени — «содействие занятости населения». Было определено, что правительство не регулирует систему рабочих мест и уровень занятости в стране — это дело бизнеса. «Содействие занятости населения» передается в ведение Федеральной службы занятости населения, которая занимается вопросами трудоустройства, профориентации, переподготовки, социальной поддержки обратившихся граждан и зарегистрированных безработных, включая выплату пособий по безработице. На этой основе в 1990-е гг. разрабатывались Закон «О занятости населения в Российской Федерации», федеральные целевые программы содействия занятости населения, проекты Трудового кодекса РФ. Разумеется, они были в какой-то мере полезны для клиентов службы занятости, в первую очередь для зарегистрированных безработных.

В рамках данной управленческой парадигмы использовалась формулировка об «активной политике занятости». Однако «активность» не включала главного — сохранения и создания рабочих мест. В частности, Ф.Т. Прокопов писал, что «активность политики понимается как поощрение экономических возможностей и активности каждого гражданина для борьбы с бедностью и снятию зависимости от поддержки доходов за счет социальных государственных пособий и выплат...»<sup>9</sup>.

Снятие с Правительства РФ политической ответственности за состояние занятости в стране было подкреплено изъятием из Конституции Российской Федерации (1993) и из Трудового кодекса Российской Федерации (декабрь 2001) прямых формулировок о *праве на труд*. В Конституции РФ (ст. 37) остались «право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены» (т. е. на охрану труда) и «право на защиту от безработицы» (в официальных комментариях разъяснялось, что это означает право пользования услугами службы занятости). В Трудовом кодексе РФ (ст. 2) остались «право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается», т. е.

---

<sup>9</sup> Прокопов Ф.Т. Безработица и эффективность государственной политики на рынке труда в переходной экономике России. М.: ТЕИС, 1999. С. 96.

право выбора профессии, занятия, и уже знакомые «защита от безработицы и содействие в трудоустройстве». Вопреки процитированным выше международным документам, в отечественном законодательстве не осталось ни слова об ответственности власти за состояние системы рабочих мест в стране.

Федеральная служба занятости, непосредственно ответственная за программы содействия занятости, по собственной инициативе включала в них отдельные пункты, касающиеся поддержки малого и индивидуального предпринимательства, субсидирования рабочих мест на предприятиях. Однако на эти непрофильные для службы программы выделялось из Государственного фонда занятости населения (ГФЗН) столько средств, сколько хватило бы на создание тысяч рабочих мест в год, в то время как счет кризисного спада занятости шел на миллионы человек. После ликвидации Государственного фонда занятости населения в 2001 г. выделение средств из бюджета службы занятости на подобные цели практически прекратилось.

Задача поддержания и расширения системы рабочих мест в стране на уровне правительства в принципе не ставилась. Только один раз по инициативе Министерства труда РФ была разработана «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы», в которой были поставлены указанные задачи. Но ведущие министерства экономического блока, распорядившиеся финансовыми потоками — Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ не были утверждены ответственными за исполнение данной программы. Программа была фактически оставлена на усмотрение только Министерства труда РФ, не распорядившегося финансовыми потоками. Поскольку финансирование программы было ограниченным, статистически значимых изменений в ситуацию с занятостью она не внесла. Рост занятости и снижение безработицы начались в 1999 г. вне связи с общей экономической политикой Правительства России и с «Комплексной программой...», в частности. Это произошло в результате падения курса рубля, изменения соотношений экспорта и импорта, благоприятных сдвигов на мировом рынке энергоносителей.

Позитивные экономические (включая рост ВВП, инвестиций и общего спроса на труд) и политические изменения в стране в

начале 2000-х гг. могли изменить официальную точку зрения федеральных органов власти на политику рынка труда и занятости, но не изменили. Более того, начавшееся сокращение безработицы смягчило остроту проблемы и способствовало консервации либеральной позиции, согласно которой органы власти на рынке труда ограничиваются установлением «правил игры» по найму и увольнению работников и оказанием государственных услуг в сфере организованного трудоустройства и социальной поддержки зарегистрированным безработным.

В 2000-е гг. на смену федеральным программам содействия занятости населения пришла «Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы»<sup>10</sup>. К сожалению, и эта «Концепция...», будучи по форме программой действий Правительства РФ, по содержанию вновь была урезана до ведомственной программы службы занятости, действующей в рамках своего скромного бюджета.

Рассмотрим с некоторыми сокращениями и комментариями основные положения программной части Концепции:

*Совершенствование действующего законодательства в сфере занятости населения.* Речь шла о нормативных актах, способствующих созданию рабочих мест в перспективных отраслях экономики, поддержке малого бизнеса и предпринимательства в целях создания новых рабочих мест и содействия занятости населения. Затруднительно назвать принятые в 2003–2005 гг. нормативные акты, в которых прямо ставились бы и эффективно решались указанные вопросы.

*Повышение качества рабочей силы и конкурентоспособности граждан на рынке труда, обеспечение отраслей экономики рабочими и специалистами определенных профессий и квалификации, разработка прогнозов потребности в рабочих и специалистах.* Это перспективные задачи, большинство из которых не нашли эффективного решения в ходе последующей реализации Концепции. Из того, что реально делается службой занятости, как это делалось и в 1990-е гг. — профессиональная подготовка и переподготовка части зарегистрированных безработных.

*Содействие занятости, стимулирование создания и сохранения рабочих мест, совершенствование форм социального*

---

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-Р.

*партнерства на отраслевых рынках труда.* В этих целях предполагалось снижение налоговой нагрузки на работодателей и стимулирование создания рабочих мест в перспективных отраслях экономики, поддержка развития всех форм малого предпринимательства, организация общественных работ в целях обеспечения временной занятости работников и т. п. Из всего этого перечня задач реально выполнялось только то, что входило в обычную сферу деятельности службы занятости — трудоустройство граждан на заявленные предприятиями вакантные рабочие места, организация временных и общественных работ в первую очередь для зарегистрированных безработных.

*Для регулирования трудовой миграции* намечалось совершенствование нормативной правовой базы по вопросам привлечения и использования иностранной рабочей силы. В последующие годы были приняты нормативные акты по миграции, воздействие которых на рынок труда неоднозначно, при этом трудно усмотреть какую-либо связь между рассматриваемой Концепцией (в которой, например, не выражалось никакого мнения относительно наплыва иностранной рабочей силы) и выработанными позже правительственными решениями по миграционным вопросам.

*В области содействия занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите,* предусматривалось внедрение механизмов профилирования безработных граждан, реализация принципа адресности в работе служб занятости, ориентированного на слабо защищенные категории населения. По мере возможности и в рамках скорректированных законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. служба занятости участвует в социальной поддержке слабо защищенных категорий населения, как она делала это всегда с момента своего создания.

*Повышение эффективности деятельности органов службы занятости* — развитие систем информационного обеспечения, совершенствование работы органов службы занятости.

Таким образом, указанная Концепция ничего существенно не изменила в политике на рынке труда в России.

В феврале 2007 г. Правительством РФ одобрен проект «Концепции действий на рынке труда на 2007–2010 годы», подготовленный Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

Рассмотрим основные положения программной части этой Концепции:

- совершенствование трудового законодательства и законодательства о занятости населения;
- совершенствование системы мониторинга и прогнозирования ситуации на рынке труда;
- обеспечение сбалансированности профессионального образования и спроса на рабочую силу;
- повышение территориальной мобильности рабочей силы;
- развитие кадрового потенциала;
- оптимизация привлечения иностранной рабочей силы;
- стимулирование экономической активности населения;
- повышение качества рабочих мест<sup>11</sup>.

Концепция адекватно реагирует на такие актуальные проблемы, как нерациональность миграционных потоков, несоответствие структур спроса предприятий на работников различных профессий и уровня их подготовки образовательными учреждениями, разграничение полномочий между федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации. Но задача создания рабочих мест по-прежнему не ставится.

Обеспечение политики содействия занятости возложено на Федеральную службу по труду и занятости (Роструд). С момента создания Федеральной службы занятости в начале 1990-х гг. на базе системы органов по труду бывшего Госкомтруда РСФСР сотрудники этого ведомства старались не только исполнять официальную доктрину социальной поддержки безработных, но и реализовывать программы поддержки малого и индивидуального бизнеса, работать с предприятиями, оказывая им помощь в создании рабочих мест. После ликвидации в 2001 г. Фонда занятости населения большинство этих «непрофильных» подпрограмм были свернуты. Кроме того, большинство работников службы занятости были выведены из категории «государственных служащих» и приравнены к «бюджетникам», что привело к снижению уровня оплаты труда и других социальных гарантий и частично-му оттоку из службы квалифицированных кадров. Тем не менее в

---

<sup>11</sup> Понизов В. Информация о работе Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений // Социальная политика и социальное партнерство. 2007. № 4. С. 17–19.

рамках своих чрезвычайно узких финансовых возможностей, работники службы занятости выполняют задачи трудоустройства и социальной поддержки обращающихся граждан (табл. 4.3.1)<sup>12</sup>.

В последние годы органы службы занятости находятся в состоянии перманентного реформирования. После принятия закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., посвященного монетизации льгот и другим вопросам<sup>13</sup> в ряде субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти произвели свертывание даже тех малозатратных программ содействия занятости, которые у них действовали, считая, что всю работу должны взять на себя региональные управления Федеральной службы по труду и занятости.

Таблица 4.3.1

**Итоги деятельности Федеральной службы по труду и занятости за 2003–2005 гг.**

Показатель	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Численность обратившихся в поисках работы (тыс. человек)	6034	6604	6438
Численность признанных безработными (тыс. человек)	2753	3255	3326
Численность нашедших работу при содействии органов службы занятости (тыс. человек)	4027	4154	4076
Численность граждан, принимавших участие в общественных работах (тыс. человек)	625	652	
Численность граждан, проходивших обучение по направлению службы занятости (тыс. человек)	406	404	354
Численность безработных граждан, оформленных на досрочную пенсию (тыс. человек)	29	41	

<sup>12</sup> <[www.rostrud.info](http://www.rostrud.info)> — официальный сайт Федеральной службы по труду и занятости (Роструда).

<sup>13</sup> Федеральный закон «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» № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.

Показатель	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Численность безработных состоящих на учете в службе занятости на конец отчетного периода (тыс. человек)	1639	1920	1830
Доля безработных, получающих пособие по безработице на конец отчетного периода (%)	79,6	84,6	
Потребность в работниках, заявленная органами службы занятости на конец отчетного периода (тыс. человек)	804	788	817
Уровень регистрируемой безработицы на конец отчетного периода (%)	2,3	2,7	2,5
Средняя продолжительность безработицы на конец июня (месяцев)	5,6	6,6	
Доля безработных, состоящих на учете более года (на конец июня) (%)	10,0	20,4	
Коэффициент напряженности (соотношение численности незанятых к числу вакансий) на конец отчетного периода (человек)	2,3	2,7	

Затем политический маятник опять качнулся в сторону децентрализации. В 2006–2007 гг. служба занятости Российской Федерации и организационный механизм проводимой ею политики содействия занятости находились в состоянии передачи большинства полномочий с федерального уровня на уровень субъектов федерации. Согласно закону № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г., Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению контроля обеспечения государственных гарантий в области занятости населения; регистрации граждан в целях содействия им в поиске подходящей работы и безработных граждан; оказания в соответствии с законодательством о занятости населения государственных услуг по содействию гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных граждан; осуществлению социаль-

ных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными и другие полномочия.

Средства на осуществление передаваемых полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета. Объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию переданных полномочий, определяется исходя из численности населения и утвержденной Правительством Российской Федерации методики расчета норматива затрат. Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации.

Пока не ясно, каков будет полный перечень положительных и отрицательных последствий очередной административной реформы службы занятости. Многие сотрудники службы занятости опасаются серьезной дезорганизации и проблем с финансированием своей работы. С наибольшими финансовыми трудностями, видимо, столкнутся службы занятости «дотационных» регионов России.

Что касается Роструда, то лишившись части управленческих функций этот орган, сохранил функции координации работы служб занятости и разработки нового поколения нормативных документов — Административных регламентов оказания государственных услуг в сфере занятости. В течение 2006 г. Федеральной службой по труду и занятости населения были разработаны и утверждены Правительством следующие регламенты:

- Административный регламент предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников;
- Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными.



Работа над Административными регламентами продолжилась в 2007 г.

#### 4.4. Цели модернизации политики

Цель модернизации государственной политики на рынке труда состоит в переходе от политики содействия занятости (ПСЗ), которая реализуется с начала 1990-х гг. до настоящего времени, к экономической политике в интересах создания занятости (ЭПЗ). Еще точнее, действующий комплекс экономических и социальных политик должен быть переставлен с головы на ноги — целенаправленное увеличение численности рабочих мест в экономике (ЭПЗ) должно стать основой политики, а оказание государственных услуг незанятым гражданам (ПСЗ) — ее фрагментом.

Конкретизируем, что понимается под основными перспективными политиками на рынке труда и в сфере занятости.

Экономическая политика в интересах занятости должна быть направлена на увеличение числа современных эффективных рабочих мест. Эта политика базируется на обеспечении непрерывного роста производства ВВП, сокращении оттока капиталов за границу, обеспечении контролируемого расширения денежной массы, повышении собираемости доходов государственного бюджета, увеличении реальных доходов населения, стимулировании роста спроса на продукцию отечественных товаропроизводителей со стороны государства, частного сектора, домашних хозяйств, повышении инвестиционной активности во всех секторах экономики.

В целях расширения занятости целесообразно ограничить наращивание Стабилизационного фонда и его производных, расширить государственные расходы, увеличить перечень национальных проектов, разработать масштабные государственные инвестиционные программы, в первую очередь для развития науки и обрабатывающей промышленности (авиакосмической, автомобильной, компьютерной и др.), а также социально ориентированных отраслей (легкой промышленности). Большое значение в решении этих задач может сыграть новая политика в сфере

инвестиций, разработанная в рамках проекта модернизации экономической политики в России<sup>14</sup>.

Экономическая политика в интересах занятости не может проводиться безадресно, когда в соответствующих государственных программах не указаны ответственные министерства, ведомства и их руководители, либо неявно предполагается, что всю ответственность несет Федеральная служба по труду и занятости. Структурами, ответственными за проведение экономической политики в интересах занятости, должны являться Правительство России в целом и министерства «экономического блока», подобно тому, как сейчас они несут ответственность за рост ВВП и снижение инфляции.

Необходимо подчеркнуть, что только в дополнение к экономической политике в интересах занятости могут быть эффективно реализованы основные направления традиционной **политики содействия занятости**, которая в основном охватывает лиц, обратившихся в службу занятости и зарегистрированных безработных. Оказывать государственные услуги населению по поиску подходящих рабочих мест можно только после того и вследствие того, что эти рабочие места созданы и существуют. Нежелание понять эту простую последовательность предопределяло принципиальное отсутствие эффективности политики занятости в 1990-е гг.

Сказанное не означает, что политика содействия занятости не нужна, а центры занятости можно закрыть. Реализация этой политики, субъектами которой являются Министерство здравоохранения и социального развития РФ и подведомственная ему Федеральная служба по труду и занятости, должна быть продолжена в новых условиях, а ее финансирование существенно увеличено.

Сформулированные в задачи экономической политики и политики содействия занятости в основном касаются создания рабочих мест и их доведения до населения (спроса на труд). В части воздействия на предложение труда политика содействия занятости, что также указывалось выше, практикует профессиональную

---

<sup>14</sup> О конкретном механизме восстановления рабочего уровня монетизации и инвестиционном стимулировании развития российской экономики / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, И.Р. Ахметзянова и др. М.: Научный эксперт, 2007.

подготовку и переподготовку безработных. На качественный состав предложения труда также влияет образовательная политика.

Необходимо кратко остановиться на некоторых дискуссионных вопросах перспективной миграционной политики, которые имеют непосредственное отношение к предложению на рынке труда.

Насколько же необходимо массовое привлечение мигрантов из других стран с точки зрения обеспечения российской экономики рабочей силой? Ж.А. Зайончковская предлагает привлечение в Россию 10 млн трудовых мигрантов из Средней Азии для компенсации ожидаемой убыли населения в трудоспособном возрасте<sup>15</sup>.

Но очевидно, что более целесообразно, чтобы Россия принимала и обеспечивала работой прежде всего *соотечественников*. Следует принимать также ценных специалистов и инвесторов, готовых создавать в нашей стране рабочие места. Важно подчеркнуть, что в привлечении дополнительного контингента мало-квалифицированных иностранных рабочих экономической необходимости нет.

Во-первых, по данным ноябрьского 2006 г. «Обследования населения по проблемам занятости» Росстата, численность безработных составляет 4,6 млн человек, а «экономически неактивного населения в трудоспособном возрасте», желающего работать, — 4,8 млн человек. Таким образом, внутренний резерв населения, не имеющего работы и нуждающегося в ней, составляет около 10 млн человек. Если работодатели предложат *приемлемые для этой категории граждан условия труда и заработную плату*, незанятые заместят большинство лиц, выходящих за пределы трудоспособного возраста, и займут новые рабочие места, которые предстоит создать в российской экономике. Если работодатели не проявят инициативы в создании необходимого количества приемлемых для незанятых россиян рабочих мест, органы государственной власти должны стимулировать их к этому.

Во-вторых, в России чрезвычайно высока смертность населения в трудоспособном возрасте. Сокращение абсолютной численности людей, умирающих ежегодно в трудоспособном возрасте,

---

<sup>15</sup> <[www.demoscope.ru](http://www.demoscope.ru)> — официальный сайт Института демографии ГУ–ВШЭ.

хотя бы до уровня 1989 г. (около 400 тыс. человек), могло бы сохранить для российского общества и рынка труда более 300 тыс. человек в год.

В-третьих, производительность труда, рассчитанная как ВВП в сопоставимых ценах (по паритету покупательной способности) на одного занятого в экономике, в 2002 г. в США составляла 76,7 тыс. долл., в Германии — 60,7 тыс., в России — 17,8 тыс., т. е. в 4,3 раза ниже, чем в США, и в 3,4 раза ниже, чем в Германии. Кстати, Германия силами 36,2 млн человек, занятых в экономике, произвела в 2002 г. ВВП (по паритету покупательной способности) 2,2 трлн долл., а Россия силами 65,4 млн занятых — 1,2 трлн долл.<sup>16</sup> Эти цифры свидетельствуют о наличии в России огромных резервов повышения производительности труда и высвобождения «скрытой» безработицы. Повышение производительности труда хотя бы до половины германского уровня высвободит больше рабочей силы, чем предлагается привлечь трудовых мигрантов в Россию. Но это означает существенный рост инноватизирующих инвестиций, чему в корне противоречит проводимая в стране политика монетаристского сжатия денежного предложения и ограничения финансового оборота. В рамках монетаризма решения поставленной задачи создания рабочих мест не существует.

#### 4.5. Новые управленческие подходы и решения

Предложения новых управленческих решений и изменений в законодательстве, относящихся к политике рынка труда и ее главному направлению — повышению занятости и минимизации безработицы, в основном рассчитаны на период 3–5 лет. Кратко — и среднесрочный характер предлагаемой политики связан с ограниченным горизонтом прогнозирования большинства параметров в сфере занятости (кроме прогноза численности населения в трудоспособном возрасте) и предпочтительностью оперативного реагирования на проблемы, возникающие в данной сфере. В систематизированной форме предложения управленческих решений

---

<sup>16</sup> Международные сопоставления валового внутреннего продукта за 1999–2000 и 2002 годы: Статистический сборник. М.: Росстат, 2005.

собраны в «Проблемно-управленческой матрице экономической политики в сфере занятости» (табл. 4.5.1).

### **Управленческие предложения для I периода (неотложных мер)**

В соответствии с поставленными выше основными целями государственной политики на рынке труда необходимо преодоление безработицы внести в арсенал основных политических целей государства. Это должно быть сделано путем возвращения «права на труд» в Конституцию РФ, внесения в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» норм об ответственности государства за поддержание занятости и создание рабочих мест. Поскольку в России существует негласный мораторий на внесение изменений в Конституцию РФ, можно акцентировать предложения по изменению соответствующей статьи Трудового кодекса РФ (Приложение 1). Продолжением движения в данном направлении может быть внесение изменений в Закон «О занятости населения в Российской Федерации» (Приложение 2).

Начало реализации новых управленческих решений в сфере рынка труда и занятости может быть положено внесением соответствующих разделов в Послание Президента РФ Федеральному Собранию, как это произошло в 2006 г. с основами новой демографической политики.

Детализируем некоторые направления модернизации государственной политики на рынке труда в соответствии с выявленными ранее проблемами и поставленными целями.

Приоритеты, цели и задачи политики на рынке труда, во-первых, должны быть стратифицированы по уровням, на которых они будут ставиться и решаться, во-вторых, сегментированы по группам проблем, сформулированных в настоящей работе.

В качестве главной проблемы политики на рынке труда выделяется борьба с безработицей. Решение этой наиболее важной задачи будет иметь положительные последствия в сфере экономики (увеличение производства ВВП, повышение массы собираемых налогов и сборов, снижение расходов на пособия по безработице и другие социальные выплаты) и положительные последствия в сфере социальной жизни народа.

## Проблемно-управленческая матрица экономической политики в сфере занятости

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>1. Высокий уровень безработицы, низкий уровень занятости</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление основ политики создания рабочих мест и снижения безработицы в Российской Федерации, включающих меры по «освобождению» части рабочих мест от трудовых мигрантов (в частности, создание перечня профессий, требующих высокой квалификации и дефицитных на российском рынке труда и обеспечение приема и адаптации иммигрантов-профессионалов, а также потенциальных инвесторов), меры по созданию специализированных рабочих мест для инвалидов и другие предложения по различным аспектам социальной политики, меры по осуществлению инвестиционной политики для создания рабочих мест.</li> <li>• Разграничение понятий «право на труд» и «свобода труда».</li> <li>• Закрепление права на рабочее место в рамках понятия «свобода труда».</li> <li>• Закрепление новых понятий («рынок труда», «безработица», «безработный» и др.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».</li> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>1.2. Избыточный приток низкоквалифицированных трудовых мигрантов.</p> <p>1.3. Недостаточная поддержка внешних мигрантов-соотечественников</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление основ политики, направленной на защиту внутреннего рынка труда.</li> <li>• Приоритетная поддержка и адаптация на рынке труда добровольных мигрантов из числа соотечественников за рубежом.</li> <li>• Закрепление приоритетных мер государственной поддержки, стимулирующих добровольное возвращение в Россию соотечественников, проживающих за рубежом.</li> <li>• Создание перечня профессий, требующих высокой квалификации и дефицитных на российском рынке труда и обеспечение прихода и адаптации иммигрантов-профессионалов, а также потенциальных инвесторов.</li> <li>• Ограничение иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства, не являющихся соотечественниками за рубежом, инвесторами, квалифицированными специалистами или родственниками граждан России.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О миграции».</li> <li>• ФЗ «О репатриации в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».</li> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации».</li> <li>• Распоряжение Правительства РФ «О внесении изменений в Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»</li> </ul>
<p>1.4. Трудовая конкуренция между иммигрантами и гражданами Российской Федерации</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание системы управляемой миграции посредством закрепления правил размещения (расселения) прибывающих на территорию Российской Федерации иммигрантов из-за рубежа (установление политики квотирования расселения, контроль миграционных потоков).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О миграции».</li> <li>• ФЗ «О репатриации в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».</li> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Упорядочение норм, регулирующих вопросы приобретения гражданства иммигрантами для содействия формированию системы селективной иммиграции (введение упрощенного порядка приема в гражданство для репатриантов)</li> </ul>	
<p>1.5. Высокая смертность населения трудоспособного возраста</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ориентация государственной политики в сфере демографии и здравоохранения на сохранение населения трудоспособного возраста.</li> <li>Комплексное воздействие на все основные причины избыточной смертности: тяжелые и вредные условия труда, пьянство и наркомания, преступность и нарушения правил дорожного движения.</li> <li>Привязка расходов федерального бюджета на выполнение социальных функций к процентам от ВВП (увеличение государственных расходов на здравоохранение и лекарственное обеспечение).</li> <li>Восстановление системы всеобщей обязательной диспансеризации работающего населения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».</li> <li>Решения также предложены в серийной книге «Современная бюджетная и налоговая политика Российской Федерации»</li> </ul>



№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ужесточение ответственности за нанесение тяжких телесных повреждений, распространение и употребление наркотиков, изготовление и распространение суррогатов спиртных напитков, управление автомобилем в нетрезвом состоянии.</li> <li>• Ужесточение ответственности за нарушения трудовых прав, в том числе в сфере безопасности труда.</li> <li>• Ужесточение уголовной ответственности за выплату заработной платы в неденежной форме и теневые выплаты</li> </ul>	
<p>1.6. Структурные диспропорции на рынке труда.</p> <p>1.7. Недостаток специалистов в сфере высоких технологий.</p> <p>1.8. Отток высококвалифицированных специалистов за пределы страны</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление основ политики расширения занятости в науке, обрабатывающей промышленности, услугах высокой квалификации (образовании и др.).</li> <li>• Ограничение занятости в теневом секторе путем его «формализации», в результате поддержки малого бизнеса, упрощения процедуры государственной регистрации юридических лиц, ужесточение ответственности за осуществление незаконной предпринимательской деятельности.</li> <li>• Разработка федеральной программы, направленной на развитие кадрового потенциала в сфере высоких технологий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании».</li> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации».</li> <li>• Решения также предложены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах:</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>1.9. Трудоустройство не по специальности выпускников вузов</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Трансформация перечня приоритетов государственной образовательной политики, постановка ценностно-ориентированных задач общеобразовательных программ и смена ориентиров содержания образования с индивидуалистических на коллективно-ценностные, введение нацеленности на важность трудовых мотиваций.</li> <li>• Закрепление порядка распределения обучающихся на бюджетной основе выпускников вузов.</li> <li>• Введение новой системы образования (закрепление правовых форм, порядка создания и деятельности образовательных организаций, создаваемых крупными корпорациями).</li> <li>• Закрепление порядка создания и деятельности объединений физических и юридических лиц по профессиональному принципу</li> </ul>	<p>«Политика в сфере доходов и оплаты труда», «Образование как фактор экономического развития России (политика в сфере образования», «Политика в сфере науки и инноваций», «Политика в сфере малого и среднего бизнеса» и «Проблемы бизнеса на корпоративном уровне»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений Закон Российской Федерации «Об образовании».</li> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».</li> <li>• Решения предложены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе: «Образование как фактор экономического развития России (политика в сфере образования»</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>1.10. Отсутствие стимулов у юридических лиц-работодателей по оказанию содействия работникам в обучении и повышении квалификации</p> <p>2. Неэффективность государственной политики в сфере занятости.</p> <p>2.1. Дефицит четких представлений у органов государственной власти, отвечающих за политику занятости, о причинах (факторах) кризиса на рынке труда.</p> <p>2.2. Искаженное представление у органов государственной власти о политике занятости как о бесполезных затратах, вызывающих инфляцию.</p> <p>2.3. Недоучет отрицательных социальных и экономических последствий безработицы</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление налоговых льгот для юридических лиц на оплату обучения и переподготовку своих сотрудников</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление требования о представлении Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации Национального доклада по проблемам занятости в Российской Федерации, подготавливаемого Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Минэкономразвития России.</li> <li>• Включение в перечень полномочий Минокономразвития России координации разработки Национального доклада по проблемам занятости, разработку прогнозов и программ, оказывающих влияние на состояние занятости населения.</li> <li>• Закрепление требований к содержанию доклада (анализ факторов, влияющих на состояние рынка труда и сферы занятости; обзор действующей политики в сфере занятости и предложения новых мер государственного регулирования данной сферы)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации»</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>2.4. Отсутствие юридической ответственности органов государственного управления за состояние занятости</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закрепление положений об ответственности органов государственного управления за проведение политики занятости.</li> <li>• Закрепление понятия и основных направлений государственной политики занятости, а также положений об ответственности органов государственной власти за ее проведение.</li> <li>• Установление требования о представлении Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации Национального доклада по проблемам занятости в Российской Федерации, подготовляемого Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Минэкономразвития России.</li> <li>• Установление обязанности Минфина России осуществлять приоритетное финансирование программ по созданию рабочих мест, расширению занятости и минимизации безработицы, приоритетному финансированию демографической политики, здравоохранения, образования, программ минимизации бедности и других наиболее важных социальных программ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положения о Министерстве финансов Российской Федерации»</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закрепление требований к содержанию доклада (анализ факторов, влияющих на состояние рынка труда и сферы занятости; обзор действующей политики в сфере занятости и предложения новых мер государственного регулирования данной сферы)</li> </ul>	
<p>2.5. Отсутствие комплексной государственной политики занятости.</p> <p>2.6. Ориентация политики на социальную поддержку зарегистрированных безработных вместо создания рабочих мест</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закрепление понятия и основных направлений государственной политики занятости, включающей в себя специфические аспекты фискальной, инвестиционной, структурной, промышленной политик, оказывающих влияние на занятость населения.</li> <li>• Переориентация государственной экономической политики в сфере занятости на создание рабочих мест</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»</li> </ul>
<p>2.7. Неполная занятость и недостаток рабочих мест.</p> <p>2.8. Отсутствие государственных и муниципальных программ создания рабочих мест</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка федеральной программы, направленной на развитие кадрового потенциала в сфере высоких технологий.</li> <li>• Разработка программ создания рабочих мест на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
2.9. Недостаточный уровень государственных инвестиций в создание рабочих мест	Создание эффективного механизма финансирования программ создания рабочих мест (создание Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно — кредитном фонде».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации».</li> <li>• Решения также предложены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе: «Восстановление монетизации российской экономики и инвестиционное стимулирование развития (инвестиционная политика)</li> </ul>
2.10. Недостаточный уровень государственных закупок продукции отечественных предприятий	Ограничение государственных закупок товаров импортного производства, за исключением высокотехнологичного оборудования	Решения предложены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделах: «Бюджетная и налоговая политика», «Внешнеэкономическая политика» и «Оптимизация отраслевой структуры (политика диверсификации экономики)»

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>2.11. Отсутствие законодательного ограничения на массовое высвобождение работников</p>	<p>Введение ограничений на массовое высвобождение работников.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Уточнение понятия «массовое высвобождение»</li> </ul>	<p>ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»</p>
<p>3. Недостатки государственного управления и государственного регулирования в сфере рынка труда.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание Министерства труда и социального развития РФ с функциями осуществления государственной политики в сфере занятости и безработицы и осуществления нормативно-правового регулирования в данной сфере.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».</li> <li>• Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации»</li> </ul>
<p>3.2. Чрезмерно широкий круг полномочий Федеральной службы по труду и занятости</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Включение в перечень полномочий Министерства труда и социального развития России координации разработки Национального доклада по проблемам занятости, разработку прогнозов и программ, оказывающих влияние на состояние занятости населения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Установление обязанности Минфина России осуществлять приоритетное финансирование программ по созданию рабочих мест, расширению занятости и минимизации безработицы, приоритетному финансированию демографической политики, здравоохранения, образования, программ минимизации бедности и других наиболее важных социальных программ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации».</li> <li>• Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры</li> </ul>

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение федеральных органов исполнительной власти»
<p>3.3. Отсутствие официальных прогнозов отраслевой и профессионально-квалификационной структуры занятости</p>	<p>Дополнение официальных прогнозов численности занятых и безработных Минэкономразвития России прогнозами отраслевой и профессиональной структуры занятости.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Подключение к разработке детализированных прогнозов занятости, кроме Минэкономразвития России, Росстага и Роструда.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».</li> <li>Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе по труду и занятости»</li> <li>Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе государственной статистики»</li> </ul>
<p>3.4. Недостаток финансовых ресурсов у службы занятости для эффективного проведения политики содействия занятости</p>	<p>Увеличение финансирования из федерального бюджета расходов на проведение политики создания рабочих мест и снижения безработицы.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Восстановление Государственного фонда занятости населения РФ как государственного внебюджетного социального фонда, осуществляющего функции по обеспечению занятости и сокращению безработицы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (и последующие годы).</li> <li>Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации»</li> </ul>



№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>3.5. Недостаток квалифицированных кадров в Федеральной службе по труду и занятости</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Придание статуса государственных служащих работникам Федеральной службы по труду и занятости.</li> <li>• Повышение оплаты труда работникам Федеральной службы по труду и занятости</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Указ Президента РФ «Об установлении предельной штатной численности Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Федеральной службы по труду и занятости».</li> <li>• Решения также предложены в монографии «Государственная экономическая политика России» в разделе: «Политика в сфере доходов и оплаты труда»</li> </ul>

**Верхний уровень решения проблем рынка труда — общеэкономический.** Субъектами политики на данном уровне являются Правительство Российской Федерации, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли, другие федеральные органы исполнительной власти. Именно они проводят бюджетную, денежно-кредитную, внешнеторговую, налоговую, инвестиционную, структурную и другие политики, которые влияют на уровень спроса на рабочую силу в стране.

В нынешней ситуации не существует политического механизма, который вменял бы высшим органам хозяйственного управления проведение политики расширения занятости. Им вменяется проведение социально-экономической (общеэкономической) политики в целом, в частности, ускорение роста ВВП и сдерживание инфляции в качестве основных целей. Это, конечно, прогрессивно, по сравнению с 1990-ми гг., когда основными целями было сокращение расходов бюджета и сдерживание инфляции, а проблема роста ВВП игнорировалась. Но проблеме занятости уделяется недостаточное внимание.

Социально-экономическая политика в целом влияет на уровни занятости и безработицы в любом случае. Она может влиять резко отрицательно, как та политика, которая проводилась в начале 1990-х гг. Она может никак не влиять, как современная политика, при проведении которой занятость растет только вследствие благоприятной конъюнктуры международной торговли и ряда других факторов косвенного действия.

Влияние общеэкономической политики на занятость может происходить косвенно, автоматически, без фиксации соответствующей цели. Например, стимулирование роста ВВП оказывает положительное влияние на занятость. Выше было подтверждено наличие такого влияния статистическими расчетами. Но если бы влияние ВВП на занятость было отрицательным, Правительство России все равно проводило бы политику стимулирования экономического роста, т. к. эта цель поставлена на высшем политическом уровне, в отличие от цели преодоления безработицы.

Только если при разработке и реализации общеэкономической политики органами власти будет сознательно поставлена за-

дача повышения занятости, стимулирования спроса на рабочую силу, тогда это будет означать переход к экономической политике в интересах занятости. Предлагается внести раздел, посвященный ЭПЗ в новую редакцию Закона РФ «О занятости населения в РФ».

Помимо вменения обязанности по поддержанию системы рабочих мест и преодолению безработицы, Правительству РФ в целом и министерствам «экономического блока» для проведения экономической политики в интересах занятости может быть создана Государственная комиссия по занятости Правительства РФ и Департамент занятости населения Аппарата Правительства РФ.

С этой целью разработаны проекты концепций нормативных правовых актов по внесению изменений в «Положения» о Министерстве экономического развития и торговли РФ и Министерстве финансов РФ, направленные на конкретизацию их ответственности за поддержание занятости в стране (Приложение 6). Ключевые экономические ведомства должны проводить политику в интересах занятости, участвовать в разработке «Национального доклада по проблемам занятости в Российской Федерации», в разработке и реализации Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации» (Приложения 3 и 4).

Экономическую политику в интересах занятости можно представить в виде совокупности программных документов и механизмов их выполнения, а можно — как методологический подход, включенный в общую методологию разработки документов и принятия управленческих решений в экономике.

Рост занятости и сокращение безработицы могут и должны быть приравнены по своему общественному значению к росту производства и сокращению инфляции. Эти показатели должны получить статус критериев при оценке тех или иных федеральных и региональных программ, а также государственных и подлежащих государственному регулированию частных инвестиционных проектов, в том числе в рамках частногосударственного партнерства.

Многим памятна навязанная России международными организациями (Всемирным банком и др.) и поддержанная властями в 1990-е гг. «реструктуризация угольной промышленности», в

ходе которой численность занятых в отрасли сократилась более чем вдвое. Региональные власти Кемеровской области и других угольных регионов с большим трудом решали проблемы внезапно нахлынувшей безработицы. Сейчас спрос на уголь увеличился, перспективы исчерпания нефтяных запасов вновь выводят отрасль в число приоритетных, а кадровый потенциал ограничен, поскольку выброшенные на улицу люди уже нашли себе новые занятия и на тяжелую работу в шахты большинство из них не вернется.

При реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» иностранные инвесторы не выполнили обязательств по найму российского персонала. В частности, все должности менеджеров и специалистов были отданы иностранцам с установлением им заработной платы, завышенной даже по зарубежным меркам.

С точки зрения авторов, разрешение на реализацию проектов, предоставление государственных гарантий по кредитам, выделение земли и т. д. должны выдаваться только тогда, когда эти проекты обеспечивают реальный прирост численности рабочих мест. Если престижный инвестиционный проект предусматривает создание на базе прежнего российского предприятия нового производства, в котором будет занято вдвое меньше работников (как, например, в 2005 г. при переходе Ижевского автозавода на «отверточную» сборку корейской модели автомобиля), такой проект должен приостанавливаться. Разрешение на реализацию «отверточных» проектов может даваться в том случае, если к ним прилагается программа трудоустройства высвобождаемых работников.

Основной вред российской занятости «отверточные» технологии наносят тем, что прекращаются закупки российских комплектующих изделий и материалов, что вызывает банкротства и массовые увольнения в сопредельных отраслях. Это обстоятельство также надлежит учитывать при экспертизе инвестиционных проектов.

Проекты создания новых предприятий не на основе существующих, а на новом месте потенциально более полезны, но и они должны проверяться на безопасность для российского рынка труда с точки зрения вопроса о том, не приведет ли выход на рынок их продукции к массовому сокращению занятости на конку-

рирующих российских предприятиях. Разумеется, такой подход может в отдельных ситуациях затормозить импорт, реже — внедрение отечественных научно-технических инноваций. Но это общая проблема большинства индустриальных экономик: *противоречие между научно-техническим прогрессом и занятостью*. Опыт ряда развитых стран показывает, что вполне возможно направить НТП таким образом, чтобы он создавал больше рабочих мест, чем ликвидирует. И поведение иностранных инвесторов в России можно отрегулировать именно так. Например, фирмы, желающие наладить в России сборку своих автомобилей, можно заставить (на стадии утверждения проекта) одновременно построить или реконструировать заводы по производству двигателей, других комплектующих изделий и материалов.

Правительством Российской Федерации на основе экспертизы с точки зрения безопасности для занятости могут отвергаться, отправляться на доработку проекты хозяйственных решений о приватизации или иной смене статуса, ликвидации государственных предприятий, учреждений, о реструктуризации естественных монополий (РАО «ЕЭС» и др.).

Одновременно Правительством Российской Федерации должны приниматься решения, стимулирующие занятость, например, о расширении затрат государственного бюджета на закупки отечественных вооружений и продукции гражданского назначения — изделий авиационной, автомобильной промышленности, медицинской техники, лекарств, сельскохозяйственной и другой продукции, увеличении заказов на строительство различных объектов, транспортные услуги и услуги связи, фундаментальные научные исследования.

В этом смысле положительным примером являются программы государственных закупок, которые реализуются в настоящее время в рамках «приоритетных национальных проектов». В частности, закупка автомобилей Горьковского автомобильного завода для «скорой помощи».

Кроме осуществления государственных заказов и закупок Правительство Российской Федерации может за счет государственного бюджета создавать инвестиционные программы в приоритетных отраслях (в первую очередь в обрабатывающей промышленности), т. е. непосредственно участвовать в создании

рабочих мест. В рамках, ограниченных обязательствами перед ВТО (если таковые вступят в силу) и другими международными обязательствами, Правительство Российской Федерации может осуществлять поддержку сельского хозяйства, промышленности, транспорта и ряда других отраслей путем прямого субсидирования товаропроизводителей из государственного бюджета. Стимулировать спрос на рабочую силу на малых и других категориях предприятий могут изменения в системе налогообложения, либерализация механизмов вхождения граждан в предпринимательскую деятельность.

При реализации названных форм государственной экспансии в экономику необходимо иметь в виду, что на каждый миллиард рублей, потраченный на закупки или инвестиции, больше рабочих мест создается в легкой, пищевой промышленности и малом бизнесе, меньше — в отраслях высоких технологий и на крупных предприятиях. Это очередное противоречие, подобное сформулированному выше противоречию между НТП и занятостью, осознавая наличие которого следует принимать решения.

Во-вторых, Правительство Российской Федерации может изменять постановку количественно определенных целей в сфере занятости при разработке каждого следующего поколения долго — и среднесрочных программ социально-экономического развития России, проекта перспективного трехлетнего бюджетного плана и проекта Федерального бюджета на очередной финансовый год. Например, наряду с целью обеспечения определенного роста ВВП должна ставиться цель на соответствующий период прироста занятости с указанием того, на сколько процентов надлежит увеличить численность занятых. Наряду с целью удержания инфляции в определенных рамках должна ставиться цель удержания в определенных рамках безработицы (с указанием этих рамок в процентах). Сейчас Министерство экономического развития и торговли РФ в составе общеэкономических прогнозов, используемых Министерством финансов РФ для бюджетного проектирования, разрабатывает прогнозы численности занятых и безработных. Но эти показатели не носят характера целевых ориентиров. Им необходимо придать такой характер.

Должно быть установлено, что только совместными усилиями ведомств «экономического блока» с использованием арсенала

всех проводимых ими политик и на основе всего государственного бюджета, а не только его статей, предназначенных для службы занятости, можно реально повлиять на ситуацию на рынке труда в стране.

Кроме того, в развитие идеи проведения общегосударственной политики в интересах занятости может быть разработан документ, занимающий промежуточное положение между государственными среднесрочными программами социально-экономического развития и документами о содействии занятости. Этот документ мог бы иметь статус Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации» и наследовать некоторые элементы «Комплексной программы мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы» (Приложение 3).

Данный документ должен предусматривать конкретные меры по созданию экономически эффективных рабочих мест в перспективных отраслях экономики. При этом с учетом необходимости достижения компромисса между научно-техническим прогрессом и занятостью рабочие места должны создаваться (восстанавливаться) там, где они могут дать наибольший экономический эффект. Появление новых рабочих мест с низким экономическим эффектом допустимо для общественных работ, организуемых службой занятости и муниципальными органами управления, и должно предусматриваться программами содействия занятости.

Перспективная программа создания рабочих мест должна быть увязана с системой структурных (отраслевых) приоритетов Правительства Российской Федерации. В программе должно быть определено конкретное число новых рабочих мест, которые появляются каждый год действия программы, и источники финансирования. Источником финансирования программы может быть отдельная статья в федеральном бюджете. Возможно создание целевого бюджетного фонда, распорядителем средств которого может стать одно из федеральных Министерств. Финансовые ресурсы предприятиям приоритетных отраслей должны выделяться под конкретные планы расширения производства с учетом прогнозов продаж товаров и услуг, производимых на соответствующих рабочих местах.

Определим основные проблемы, подлежащие решению в рамках экономической политики в интересах занятости, с учетом вопросов, ранее рассмотренных в аналитической части исследования.

1. Общее повышение и регулирование структуры спроса на рабочую силу — комплексная задача, которая, как уже отмечалось, решается на основе проведения в целом политики стимулирования роста ВВП при корректирующем воздействии инвестиционных программ и структурной политики. Структура спроса на рабочую силу не должна продолжать изменяться в сторону гипертрофии торговли и добывающих отраслей промышленности при всей важности этих отраслей для российской экономики. Не надо «зажимать» эти отрасли — просто следует исходить из того, что свои проблемы с занятостью они в состоянии решить сами, без государственной поддержки. А в государственной поддержке нуждаются наука, обрабатывающая промышленность, особенно сфера «высоких технологий» и отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение).

Программы создания рабочих мест должны быть настроены на увеличение спроса на рабочую силу в продвинутых в научно-техническом отношении отраслях, призванных в будущем обеспечить международную конкурентоспособность российской экономики. Следует также стимулировать создание рабочих мест в социально ориентированных отраслях с низкой удельной капиталоемкостью — легкой, пищевой промышленности, услугах. Как уже говорилось, вложения в эти отрасли дают наибольший прирост рабочих мест.

Регулирование объема и структуры спроса на рабочую силу в бюджетных отраслях должно производиться путем увеличения ассигнований на развитие этих отраслей и повышения тарифов Единой тарифной сетки (ЕТС), или отраслевых тарифных систем, которые придут на смену ЕТС.

Численность занятых в бюджетных отраслях с либеральной точки зрения является чрезмерной. Отсюда постоянно возникающие проекты реформирования с частичной приватизацией или сокращением численности учреждений здравоохранения, высшего образования, науки, в том числе Российской академии наук. Все эти проекты нацелены на экономию бюджетных расхо-



дов и сокращение занятости в соответствующих отраслях. Однако мнение о чрезмерности занятости в бюджетной сфере не обосновано. Более того, нынешняя численность занятых, например, в науке, скорее всего, недостаточна для решения перспективных проблем нашей страны.

2. Решение проблем предложения рабочей силы в основном состоит в максимальном увеличении встречного предложения рабочих мест и тем самым минимизации безработицы. В первую очередь это относится к перспективе в 3–5 лет, когда еще не скажется достаточно сильно на ситуации сокращение населения трудоспособного возраста и численность безработных останется сравнительно высокой. В то же время сокращение предложения на рынке труда может быть достигнуто путем ограничения притока иностранной рабочей силы всех категорий, кроме соотечественников, высококвалифицированных специалистов и инвесторов. Дополнительное уменьшение избытка предложения труда над спросом в указанный период можно решить за счет расширения численности служащих в вооруженных силах, в первую очередь на контрактной основе, а также увеличения численности студентов. Относительно целесообразности роста численности этих категорий мнени многих специалистов отрицательное. В частности, численность студентов в России иногда оценивается как избыточная. Можно не настаивать на этих мерах, но данные сценарии с точки зрения их возможного влияния на занятость, как темы для дальнейшего обсуждения имеют право на существование.

В качестве средства снижения предложения рабочей силы может быть стимулирование выхода на пенсию лиц, достигших соответствующего возраста (сейчас официально учтены в качестве занятых 4,6 млн человек пенсионного возраста). Данное предложение вызывает возражения специалистов по уровню жизни и пенсионной системы. Действительно, при нынешнем уровне пенсий вытеснение трудоспособных пенсионеров из сферы занятости нежелательно. Поэтому укажем, что для реализации данного предложения необходимо существенное повышение пенсий на основе глубокой ревизии тех реформ, которые были проведены в пенсионной системе. Потенциальные возможности для значительного повышения пенсий есть. Если это произойдет, то

нагрузка пенсионеров на рынок труда может уменьшиться. Еще одно слабое звено данного предложения состоит в том, что пенсионеры часто занимают некачественные с точки зрения условий труда и заработной платы, рабочие места на которые не претендуют лица молодых возрастов. Следовательно, в данном случае, как и в случае с рабочими местами «гастарбайтеров», потребуются меры, которые заставят работодателей повысить привлекательность данной категории рабочих мест.

В средне — и долгосрочной перспективах предложение рабочей силы будет уменьшаться за счет сокращения численности населения в трудоспособном возрасте. Избежать дефицита рабочей силы помогут общесистемные меры демографической политики, призванные снизить смертность трудоспособного населения, а также меры по повышению производительности труда и снижению спроса на труд.

3. Потребуется обратить внимание на качество предлагаемой на рынке труда рабочей силы. Качество труда, предлагаемого на внутреннем рынке, должно повышаться до мировых стандартов. В первую очередь это касается здоровья россиян, повышения продолжительности их жизни. Для решения этих проблем следует увеличить государственные инвестиции в человеческий капитал, в частности в здравоохранение. Повышение качества рабочей силы требует также дополнительных ассигнований в образование, увеличения государственного заказа на подготовку студентов по приоритетным специальностям.

Что касается структуры подготавливаемых кадров специалистов, то целесообразно ориентировать ее на прогнозы отраслевой и профессиональной структур занятости. И если Бюро трудовой статистики США регулярно публикует такие долгосрочные прогнозы, то в России такая работа не налажена, а заинтересованные министерства (в частности, Министерство образования и науки РФ) оперируют фрагментарными и иногда ненадежными экспертными оценками. Предлагается вернуться к элементам системы распределения обучающихся на бюджетной основе выпускников вузов (например, путем внедрения обременений при выдаче кредитов на получение высшего образования), внести соответствующие изменения в законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

4. Скрытая безработица уменьшается и далее будет снижаться под влиянием двух процессов — перехода в открытую форму (высвобождение относительно излишних работников) и размывания в результате роста производства. Видимая неполная занятость, т. е. практика содержания людей на предприятиях в режиме сокращенного рабочего времени или неоплачиваемых вынужденных отпусков по инициативе администрации, будет сокращаться автоматически в результате хозяйственного подъема, но государство может усилить административное воздействие на эти процессы.

5. Проблема открытой безработицы распадается на проблемы общей (по обследованиям) и регистрируемой безработицы. Все направления государственной политики, способные воздействовать на спрос и предложение на рынке труда и тем самым минимизировать общую безработицу, уже нами перечислены. Добавим к этому вопросы регулирования структуры общей безработицы, в частности, предотвращения роста в ее составе лиц, ищущих работу более года, поддержки безработных предпенсионного возраста, которым обычно особенно трудно найти работу, и ряда других категорий. По этому направлению основное воздействие оказывает политика стимулирования роста производства, ускорения движения рабочей силы (на динамичном рынке труда большинство людей находят работу в срок менее года). Ускорение движения рабочей силы зависит от темпов создания новых рабочих мест, а также от эффективности работы всей инфраструктуры рынка труда, его «пропускной способности».

Широко распространено мнение о необходимости поддержки незанятой молодежи. С одной стороны, именно эта категория населения нуждается в эффективной социализации, т. к., в противном случае, она попадает в криминальную среду, поражается наркоманией и другими общественными недугами. С другой стороны, хотя доля молодежи среди безработных достаточно высока, продолжительность безработицы среди 15–19 летних самая низкая. Молодые люди более адаптированы к рыночной экономике и находят работу гораздо быстрее старшего поколения.

Большинство других проблем незанятости населения относится к регистрируемой безработице. Сокращение этой категории населения, хотя и желательно, но не является приоритетной

целью политики. Приоритетная цель в данном случае — максимальное удовлетворение тех потребностей, с которыми граждане обращаются в службу занятости.

В дополнение к экономической политике в интересах занятости могут быть эффективно реализованы основные направления политики содействия занятости (ПСЗ), содержанием которой является деятельность служб занятости по трудоустройству населения, регистрации, социальной поддержке, профессиональной подготовке безработных и выполнению ряда других функций в рамках организованного сегмента рынка труда.

В систему перспективных управленческих мероприятий могут быть включены следующие:

- реформирование субъекта политики содействия занятости: создание Министерства труда РФ как отраслевого ведомства, осуществляющего государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере труда и занятости;
- придание Министерству здравоохранения и социального развития и Федеральной службе по труду и занятости РФ (как альтернатива созданию Министерства труда РФ) функций координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по содействию занятости в отраслях экономики, а также экспертных функций по оценке с точки зрения безопасности для занятости программ и решений федеральных органов исполнительной власти, а также инвестиционных проектов различных уровней;
- совершенствование организационной структуры службы занятости, системы отбора и использования персонала службы. Целесообразно предусмотреть порядок и сроки перехода работников центров занятости с системы оплаты труда по ЕТС на систему оплаты государственных служащих, т. е. возвращение системы, действовавшей до 2001 г.;
- совершенствование методики выделения бюджетных средств на политику занятости исходя из нормативов и прогнозируемой численности соответствующих категорий населения или объемов оказываемых услуг. Планирование ассигнований на политику занятости «от достигнутого уровня» или «от численности населения» может привести к серьезному дефициту средств, особенно выделяемых на активные про-

граммы. Выделение средств из федерального бюджета должно производиться равномерно в течение года. Средства, выделенные в конце года, должны оставаться в распоряжении службы занятости в следующем году. Необходимо разработать методику выделения бюджетных средств на проведение политики занятости субъектам Российской Федерации на основе оценок их реальной нуждаемости (исходя из численности обращающихся, безработных и других показателей). Это тем более актуально в свете передачи в регионы полномочий по содействию занятости, согласно закону № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. Для улучшения финансирования политики содействия занятости возможно следует восстановить внебюджетный Государственный фонд занятости населения (Приложение 7).

6. Развивать практику профилирования зарегистрированных безработных — деления их на половозрастные, социально-профессиональные группы, группы, различающиеся по степени активности и методам поисков работы. Ориентировать меры политики содействия занятости (профорientацию, переподготовку, психологическую поддержку и др.) на каждую такую группу, закрепляя за группами специально подготовленных сотрудников службы занятости. Например, в молодежных группах проводить деловые игры, шире использовать компьютерные методы обучения и т. д. Безработных старших возрастов целесообразно психологически готовить к возможной смене работы (профессии) с более престижной на менее престижную, в том числе со сменой специальности, в каких-то случаях — выход на пенсию, в том числе досрочно. Особого внимания требуют социально-трудо-вая реабилитация таких профильных групп, как инвалиды, лица, уволенные из Вооруженных Сил, вынужденные переселенцы и беженцы и др.

7. Реализация принципа адресности в работе служб занятости означает в первую очередь ориентацию политики содействия занятости (в отличие от общеэкономической политики рынка труда) на малообеспеченные слои незанятого населения. Однако решение вопросов о порядке проверки нуждаемости лиц, претендующих на пособие по безработице, требует дополнительной проработки, т. к. для этого необходимо введение в штаты центров

занятости специально подготовленных контролеров и осуществление ряда других затратных мер. Между тем экономический эффект от реализации данного подхода может быть настолько малозначительным, что не окупит затрат на создание данной системы.

8. Развивать качество рабочей силы путем реализации образовательных программ, особое внимание уделять профессиональной подготовке и переподготовке длительно безработных (более года), лиц, уволенных с военной службы, инвалидов и других категорий населения, нуждающихся в специальной поддержке на рынке труда. Продолжить разработку методов дистанционного обучения безработных, проживающих в отдаленных районах.

9. Продолжить работы по созданию единых информационных систем, в том числе банков данных о зарегистрированных вакансиях в рамках субъектов Российской Федерации, федеральных округов и систем обмена данными о вакансиях в масштабах Российской Федерации. Принять меры к созданию объединенных баз данных о вакансиях на рынке труда Союза России и Беларуси, других интеграционных образований на территории СНГ.

10. Продолжать работу по совершенствованию законодательства о занятости. Следующее поколение законодательных актов должно включать более широкое понимание государственных гарантий права на труд (как экономической политики, нацеленной на максимизацию занятости) и исходить из того, что субъектами регулирования рынка труда являются все федеральные органы исполнительной власти «экономического» и «социального» блоков при координирующей роли Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Федеральной службы по труду и занятости, или Министерства труда. В законодательстве должны быть перечислены основные направления экономической политики, посредством которых Правительство Российской Федерации воздействует на уровень занятости населения.

11. Целесообразно предусмотреть увеличение минимальных размеров пособий по безработице до величины прожиточного минимума, исчисленного в субъектах Российской Федерации.

**Политика рынка труда в субъектах Российской Федерации** дифференцируется в соответствии с реальной ситуацией на региональных рынках труда. При этом предполагается определить в рамках данного исследования только общие подходы к проведению такой политики со стороны федеральных органов исполнительной власти. Право непосредственно формулировать перечни мероприятий политики рынка труда делегировано субъектам Российской Федерации.

1. Регулирование рынка труда для регионов с постиндустриальной структурой занятости и низким или средним уровнем безработицы (пример — Москва) должно формироваться на основе общегосударственных мер поддержки прогрессивных отраслей промышленности и науки, контроля за неформальным сектором занятости и стимулирования его «формализации». По отношению к гражданам, обращающимся в службы занятости этих регионов, должны применяться все меры поддержки, предусмотренные нормативными документами.

2. В структуре мер социально-экономического регулирования в интересах занятости для регионов Севера и Востока России с пониженным экспортным потенциалом и высокой безработицей первое место должны занимать меры государственной поддержки предприятий промышленности, строительства, транспорта. Целесообразно принять меры социального характера для нормализации миграционной ситуации, в первую очередь в части замедления оттока из этих регионов квалифицированных специалистов. Необходимо составить адресные региональные программы содействия занятости женщин, представителей коренных малочисленных народов и ряда других категорий населения. Все прочие «стандартные» меры по совершенствованию организации трудоустройства, развитию сети служб занятости и их информационному обеспечению, профессиональной подготовке и ориентации также необходимы населению регионов данного типа.

3. Регулирование занятости в национальных республиках с высокими темпами прироста населения и очень большим уровнем безработицы (в основном на Северном Кавказе) может эффективно проводиться только после завершения политических и общеэкономических антикризисных мер. Экономические ан-

тикризисные меры должны включать оказание массивированной помощи в виде субвенций и других финансовых трансфертов, в первую очередь ориентированных на воссоздание и развитие систем рабочих мест.

Стимулирование малого бизнеса и самозанятости, в том числе в сфере традиционных «кустарных» промыслов, к которым склонна значительная часть населения, при одновременном ограничении «теневых» форм деятельности также может здесь дать полезный эффект. В долгосрочной перспективе (после полной политической стабилизации и сокращения уровня преступности) в большинстве республик данного типа возможно массовое создание рабочих мест в сфере туризма (в том числе международного) и курортного обслуживания. Весь «арсенал» средств, применяемых службой занятости, включая общественные работы, подготовку и переподготовку кадров необходимо использовать на территории этих неблагополучных регионов.

4. В традиционных индустриальных регионах также необходимо широко применять субвенции и другие финансовые трансферты для поддержки предприятий и в конечном счете спроса на труд, разворачивать по мере возможности общественные работы и массовые программы переподготовки незанятого населения. Однако интенсивность проведения этих мероприятий должна увязываться с уровнем безработицы, который существенно снизился в большинстве из них в последние годы. Следует развивать инфраструктуру службы занятости, включая информационные системы с базами данных о наличии вакантных рабочих мест. Стимулирование развития малого бизнеса и самозанятости может быть достаточно полезным.

5. В регионах, к числу которых относятся в основном «северные» территории с высоким экспортным потенциалом актуально сдерживание миграционного оттока специалистов, оказание адресной поддержки на рынке труда женщинам и ряду других категорий населения, отслеживание ситуации в городах и других населенных пунктах, где рынок труда контролируется «монопольными» работодателями и применение стандартных мер по совершенствованию работы службы занятости в области трудоустройства, профессиональной переподготовки и профессиональной ориентации безработных.



## **Предложения для II периода государственного управленческого планирования (начиная с 5–7 лет и далее)**

Как уже указывалось, начиная с 2007 г. прогнозируется сокращение численности населения в трудоспособном возрасте. Постепенно в течение нескольких последующих лет проблема численности рабочей силы сменит свой знак, при динамичном экономическом росте после 2010 г. может даже возникнуть общая или структурированная по отраслям нехватка трудовых ресурсов.

В данной ситуации **экономическая политика в интересах занятости** будет направлена на опережающий, по сравнению с темпом роста ВВП, темп роста производительности труда, ускорение внедрения научно-технических нововведений.

Как указывалось выше, трудно рекомендовать, еще труднее пытаться реализовать сдерживание роста производительности труда до достижения естественного уровня (минимума) безработицы и резкое ускорение роста производительности в последующий период. Но, так или иначе, в период возможного дефицита рабочей силы активизация процессов внедрения новых технологий и повышения производительности труда станет совершенно необходимой.

После того, как внутренние резервы рабочей силы будут израсходованы и безработица снижена до минимума, одним из дополнительных направлений решения проблемы дефицита рабочей силы станет политика выборочного привлечения мигрантов (инвесторов, высококвалифицированных специалистов и соотечественников). Но это предложение также должно еще обсуждаться на основе детального взвешивания всех возможных положительных и отрицательных последствий.

В целом предлагаемое новое содержание государственной политики в сфере занятости в части нормативно-правового содержания дано в приложении.

## Заключение

Главной целью в системе приоритетов государственной политики на рынке труда является сокращение безработицы до минимума (ориентировочно — до 2–3%). В какой-то мере на достижение этой цели работают автоматические механизмы социально-экономического развития (рост ВВП, увеличение инвестиций, сохранение благоприятной внешнеторговой конъюнктуры) и демографические механизмы (ожидаемое сокращение численности населения в трудоспособном возрасте). Однако более быстрому достижению данной цели препятствует ряд институциональных проблем, среди которых такие, как: отсутствие обеспечения права на труд в сфере основных конституционных гарантий прав человека, отсутствие ответственности Правительства РФ и ключевых министерств «экономического блока» за состояние занятости, возложение этой ответственности на государственную структуру с урезанными полномочиями и суженными финансовыми возможностями — Федеральную службу по труду и занятости.

Преодоление этих институциональных барьеров, формирование общегосударственной экономической политики в интересах занятости, как механизма и методологии увязки основных экономических политик, программ и проектов с поддержанием занятости и сокращением безработицы, могут продвинуть общество к достижению названной цели. Определенную пользу в оздоровлении российского рынка труда может принести ограничительная политика в отношении приема иностранных трудовых мигрантов.

При благоприятном стечении обстоятельств естественный уровень безработицы может быть достигнут в первой половине 2010-х гг. В дальнейшем российский рынок труда может столкнуться с дефицитом рабочей силы, проблему которого надо будет решать главным образом за счет повышения производительности труда и внедрения трудосберегающих технологий.

Рекомендуемые в предлагаемом проекте изменения структуры полномочий органов власти, законодательного обеспечения, решения проблем их финансирования должны позволить в дальнейшем эффективно реагировать на проблемы и вызовы, которые будут возникать на российском рынке труда.

## Литература

1. *Аникст А.* Организация рынка труда за два года Советской власти. М.: Изд-во НКТ труда и социального обеспечения, 1920.
2. *Бреев Б.Д., Крюков В.П.* Межотраслевой баланс движения населения и трудовых ресурсов. М.: Наука, 1977.
3. *Глущенко Г.И.* Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйства. М.: Статистика России, 2006.
4. Государственная и корпоративная политика занятости / Под ред. Т. Малевой. М.: Московский Центр Карнеги, 1998.
5. *Докторович А.* Наш капитал — трудовой потенциал // Социальная политика и социальное партнерство. 2006. № 7.
6. Занятость и рынок труда: Новые реалии, национальные приоритеты, перспективы / Отв. ред. Л.С. Чицова. М.: Наука, 1998.
7. *Капелюшников Р.И.* Российский рынок труда: Адаптация без реструктуризации, М.: ГУ — ВШЭ, 2001.
8. *Кашепов А.В.* Политика на рынке труда // Общество и экономика. 2001. № 5.
9. *Кашепов А.В.* Рынок труда и политика занятости // Социальная политика и социальное партнерство. 2006. № 6–9.
10. *Кашепов А.В., Утинова С.С.* Факторы, детерминирующие занятость россиян // Человек и труд. 2003. № 1–2.
11. *Комиссарова Г.А.* Обеспечение академической мобильности, гармонизация образовательного пространства // Трансформация социально-трудовых отношений / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Изд-во РАГС, 2006.
12. Корпоративные университеты в российской и зарубежной практике. М.: Ассоциация менеджеров, 2002.
13. *Костаков В.Г.* Прогноз занятости населения: Методологические основы. М.: Экономика, 1979.
14. Международные сопоставления валового внутреннего продукта за 1999–2000 и 2002 годы: Статистический сборник. М.: Росстат, 2005.
15. Методологические положения по статистике. М.: Госкомстат России, 2000. Вып. 3.

16. *Миц Л.Е.* Трудовые ресурсы СССР. М.: Наука, 1975.
17. *Мичников А.* Иммиграция и пути совершенствования иммиграционной политики России на современном этапе // Социальная политика и социальное партнерство. 2007. № 5.
18. Обследование населения по проблемам занятости. Ноябрь 2006 г. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2006.
19. О конкретном механизме восстановления рабочего уровня монетизации и инвестиционном стимулировании развития российской экономики / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, И.Р. Ахметзянова и др. М.: Научный эксперт, 2007.
20. Политика иммиграции и натурализации в России: Состояние дел и направления развития / Под ред. С.Н. Градиrowsкого. М.: Наследие Евразии, 2005.
21. *Понизов В.* Информация о работе Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений // Социальная политика и социальное партнерство. 2007. № 4.
22. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 года: Статистический бюллетень / Федеральная служба государственной статистики. М., 2006.
23. *Прокопов Ф.Т.* Безработица и эффективность государственной политики на рынке труда в переходной экономике России. М.: ТЕИС, 1999.
24. Российский статистический ежегодник. 2006 / Федеральная служба государственной статистики. М., 2006.
25. Рынок труда и занятость: Современные проблемы теории и практики / Под общ. ред. Н.А. Волгина, В.И. Плакси. М.: Изд-во РАГС, 2004.
26. Социальная политика России: Актуальные проблемы и перспективы их решения / Под общ. ред. Н.А. Волгина, Л.П. Храпылиной. М.: КНОРУС, 2005.
27. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005: Статистический сборник. М.: Росстат, 2006.
28. Труд в СССР: Статистический сборник / ЦСУ при Совете Министров СССР. М., 1968.
29. Труд и занятость в России. 2005: Статистический сборник. М.: Росстат, 2006.

30. Утинова С.С. Изоморфный рынок труда в России. М.: Наука, 2003.
31. Эренберг Р.Дж., Смит Р.С. Современная экономика труда: Теория и государственная политика. М.: Изд-во Московского университета, 1996.
32. Якунин В.И., Роик В.Д., Сулакшин С.С. Социальное измерение государственной экономической политики. М.: Экономика, 2007.
33. *Standing G.* Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice. Macmillan Press (Great Britain), 1999.
34. *Svejnar J.* Labor Market Flexibility in Central and East Europe. William Davidson Working Paper Number 496 (USA), 2002.

## Документы

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948).
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. ООН, 1966.
3. Конвенция Международной организации труда № 122 о политике в области занятости (Женева, 9 июля 1964) // Международная организация труда: Конвенции и рекомендации. 1957–1990. Т. 2.
4. Европейская социальная хартия. Страсбург, 1996 г.
5. Конституция Российской Федерации.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации.
7. Закон «О занятости населения в Российской Федерации» № 1032–1 от 19 апреля 1991 г.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-р «Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы».
9. Федеральный закон «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» № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.

10. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г.
11. Employment Act of 1946 (USA).
12. Full Employment and Balanced Growth Act of 1978 (USA).

## Интернет-сайты

1. <[www.demoscope.ru](http://www.demoscope.ru)> — официальный сайт Института демографии ГУ — ВШЭ.
2. <[www.ecsocman.edu.ru](http://www.ecsocman.edu.ru)> — Экономика, социология, менеджмент. Федеральный образовательный портал.
3. <[www.economy.gov.ru/wps/portal](http://www.economy.gov.ru/wps/portal)> — официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.
4. <[www.gks.ru](http://www.gks.ru)> — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстата).
5. <[www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)> — официальный сайт Президента Российской Федерации.
6. <[www.rostrud.info](http://www.rostrud.info)> — официальный сайт Федеральной службы по труду и занятости (Роструда).
7. <[www.undp.org](http://www.undp.org)> — United Nations Development Programme (Программа развития ООН).
8. <[www.universtal.com](http://www.universtal.com)> — официальный сайт «Корпоративного университета «Северсталь».

# Приложения

## Приложение 1. Концепция проекта Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»

### 1. Актуальность, цели принятия проекта

Одним из основных социальных прав человека является право на труд. Однако в российском законодательстве отсутствует прямое указание на такое право. В Конституции Российской Федерации и Трудовом кодексе Российской Федерации оно сводится к свободе выбора места работы, вида деятельности, профессии. Вместе с тем право на труд закреплено в ряде международных документов, в том числе и во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Таким образом, в целях совершенствования правового регулирования социальной сферы и приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами, а также закрепления одного из основных социальных прав в кодифицированном акте, предлагается внести изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации.

### 2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования

В законопроекте предлагаемые изменения п. 1. ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации принципиально разводят понятия «право на труд» и «свобода труда» по разным пунктам, чтобы уйти от намеренно дезориентирующей действующей формулировки, которая намекает на «право на труд», однако сводит его к свободе выбора места работы, вида деятельности, профессии. Интересна эволюция либеральной юридической мысли применительно к данному вопросу в 1993–2001 гг.: дезориентирующее упоминание «права на труд» в Конституции Российской Федерации сводится к выбору условий труда, в Трудовом кодексе Российской Федерации — уже к выбору места работы, вида деятельности, профессии. Для перехода от дезориентирующего (фиктивного) упоминания «права на труд» к гарантии проведе-

ния государством определенной политики, необходимо по крайней мере в Трудовом кодексе Российской Федерации выделить «право на труд» отдельным пунктом, а все либеральные свободы выбора сохранить в других пунктах, как второстепенные, но полезные для трудящихся нормы.

### **3. Описание нормативных решений**

1. Статью 2 Трудового кодекса Российской Федерации после слова «признаются» дополнить абзацем следующего содержания: «обеспечение права на труд».

2. Абзац 3 ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции: «свобода труда, обеспечение права на рабочее место, которое каждый свободно выбирает или на которое свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности».

#### **4. Прогноз последствий принятия проекта**

Внесение предлагаемых изменений создаст нормативную основу для продолжения пути построения правового государства в России, а также восполнит пробел в существующем законодательстве.

Негативных последствий данного предложения не предполагается. Внесение изменений не потребует увеличения бюджетных расходов.

### **Паспорт проекта нормативно-правового акта**

#### *Цель*

Закрепление одного из основных социальных прав в законодательстве и разрешение существующих коллизий с целью соблюдения прав граждан.

#### *Предмет правового регулирования*

Общественные отношения, связанные с правовым регулированием основных прав граждан и с регулированием сферы трудовых отношений.

*Круг лиц (субъектов), на которых распространяется действие проекта*

Органы государственной власти Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов РФ.



Органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, лица с двойным гражданством.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели.

*Место в системе законодательства*

*Сфера ведения:* исключительное ведение Российской Федерации (п. «в», «е» ст. 71 Конституции РФ).

*Отрасль права:* трудовое и конституционное право.

*Отрасль законодательства:* законодательство в сфере прав человека.

*Методы правового регулирования:* императивный в виде управомочивания и обязывания; диспозитивный, предусматривающий выбор поведения субъектом соответствующего правоотношения.

### **Нормативные правовые акты, регулирующие отношения, входящие в предмет законопроекта**

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948).
2. Конвенция Международной организации труда № 122 о политике в области занятости (Женева, 9 июля 1964) // Международная организация труда: Конвенции и рекомендации. 1957–1990. Т. 2.
3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993).
4. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 21 июля 2007) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

## Приложение 2. Концепция проекта Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»

### **1. Актуальность, цели принятия законопроекта**

В настоящее время регулирование рынка труда, занятости и борьбы с безработицей осуществляется на основании Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>1</sup> от 19 апреля 1991 г. № 1032–1, который был принят в период начала реформ. С момента принятия указанного закона прошло значительное количество времени, рынок рабочей силы устоялся, но при всех положительных тенденциях уровень безработицы еще высок. Кроме того, за время действия закона проявились его многочисленные слабости и недоработки. Таким образом, для устранения существующих недоработок закона, а также развития рынка рабочих мест, содействия занятости и борьбы с безработицей необходимы изменения в существующем регулировании указанных сфер.

Целевой установкой законопроекта является создание комплекса экономических и организационных условий трансформации занятости и функционирования рынка труда в интересах обеспечения полной, продуктивной, свободно избранной занятости при сбалансированном решении экономических и социальных проблем трудовой сферы.

### **2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования**

Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032–1 неоднократно подвергался корректировке, которая сопровождалась изменениями в подзаконных актах и ведомственных документах службы занятости. Одни изменения имели характер технических уточнений, другие — идеологическую окраску. В частности, многие изменения, сделанные с либеральных позиций, суживали право граждан на регистрацию в качестве безработных, расширяли перечень оснований для снятия с регистрации, ограничивали пособие по безработице и

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. 2 мая. № 18. Ст. 566.

перечень социальных льгот и услуг для безработных. Изменения последнего периода, в контексте административной реформы, были направлены на передачу функций от Федеральной службы по труду и занятости к региональным службам.

В законопроекте предлагаются изменения, направленные на изменение основ государственной политики в сфере рынка труда и занятости.

Концептуальный подход к разработке изменений в Закон «О занятости населения в Российской Федерации» в решающей степени определяется выбором объекта, на который будет направлено законодательное регулирование.

В действующем законе безработица признается, как известно, только как регистрируемая и поэтому основное внимание уделяется нормам, определяющим порядок содействия трудоустройству и социальной поддержки зарегистрированных безработных. При этом предполагается, что позитивная динамика важнейших характеристик рынка труда (спрос и предложение рабочей силы, степень их количественного и качественного соответствия, перелив рабочей силы по отраслям, профессиям и территориям, качество рабочей силы) автоматически определяется действием рыночных механизмов и не является объектом государственного, в том числе правового, регулирования. Однако рыночные механизмы не всегда эффективно выполняют надлежащие регулирующие функции в сфере занятости.

В результате за пределами регулирующего воздействия государства оказывается преобладающая часть рынка труда (если учесть соотношение общей и регистрируемой безработицы).

### **3. Описание нормативных решений**

В основе изменений в закон лежит признание необходимости регулирования всего рынка труда, прежде всего спроса и предложения рабочей силы, и использования макроэкономических факторов в интересах обеспечения полной и продуктивной занятости. В реформированном законе, наряду с существующими нормами оказания государственных услуг лицам, обратившимся в службу занятости, будут прописаны механизмы реализации государственной политики занятости в ее взаимодействии с другими направлениями макроэкономической политики государства.

В первую очередь, речь идет об учете необходимости развития занятости при выработке направлений экономического роста, структурной, инвестиционной, кредитно-денежной, социальной, внешнеэкономической политик, т. е. о тех направлениях, которые в наибольшей мере влияют на спрос и предложение рабочей силы, масштабы общей безработицы, ее динамику и уровень. При этом создание благоприятных макроэкономических предпосылок для обеспечения сбалансированности спроса и предложения рабочей силы будет рассматриваться в законе как обязательное условие эффективного применения тех его статей, которые непосредственно определяют порядок предоставления услуг в области трудоустройства и социальной поддержки безработных.

Предлагаемые изменения в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» заключаются в следующем:

- признание деятельности, направленной на последовательное претворение в жизнь принципов полной, продуктивной и свободно избранной занятости, действительно как государственной политики, цели и задачи которой учитываются в обязательном порядке при подготовке и реализации политик макроэкономического развития;
- определение в законодательном порядке конкретного механизма реализации государственной политики занятости, ее встроенности в общую стратегию и тактику развития российской экономики, что позволит целенаправленно регулировать весь рынок труда в интересах повышения степени сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, а также в интересах преодоления диспропорций и институциональных сбоев в функционировании этого рынка;
- уточнение целей и задач государственной политики занятости и политики на рынке труда в сфере влияния различных органов исполнительной власти, от Министерства экономического развития РФ и торговли до службы занятости;
- уточнение организационной структуры регулирования занятости и рынка труда как по горизонтали, так и по вертикали;
- упорядочение как в терминологическом, так и в статистическом плане системы социально-экономических индикаторов и показателей, характеризующих состояние занятости

и рынка труда (всего и контролируемой службой занятости его части).

Статьи и главы нового закона можно условно сгруппировать в три крупных раздела: общие положения, государственная политика занятости и государственная политика на рынке труда (в рамках компетенции службы занятости).

В разделе «общие положения» должен быть четко установлен объект регулирования, сформулированы принципы государственного регулирования трудовой сферы, даны определения важнейших с точки зрения сути данного закона понятий:

- политика занятости и политика на рынке труда, их специфические черты и «взаимопроникновение»;
- экономически активное население, занятое и незанятое;
- безработные по обследованиям (критериям МОТ);
- безработные, зарегистрированные в службе занятости;
- частично занятые и частично безработные;
- занятые в официальном и теневом секторах экономики.

В наибольшей степени суть нового закона как Закона «О занятости в Российской Федерации» будет отражена в статьях второго раздела, где будут сформулированы и прописаны цели, принципы, институциональная структура и механизмы государственной политики занятости как части общей социально-экономической политики.

Для достижения названных целей предполагается сформулировать статьи закона, сгруппированные по следующим блокам:

1. Система органов управления, осуществляющих государственную политику занятости. Определяются ответственность и полномочия ключевых федеральных министерств и ведомств в этой сфере. Речь идет о Правительстве РФ в целом, Министерстве здравоохранения и социального развития РФ, Министерстве экономического развития и торговли РФ, Министерстве финансов РФ и др. Разграничиваются функции федеральных и региональных органов исполнительной власти.
2. Методы реализации принципа «встроенности» политики занятости в систему макроэкономического регулирования. Должны быть прописаны экономические и организационные механизмы взаимодействия политики занятости с на-

правлениями политики роста ВВП, инвестиционной, налоговой, кредитной политики и др. К ним относятся создание межведомственных комиссий, проведение социальной экспертизы федеральных и региональных программ, определение порядка их разработки с учетом фактора занятости, повышение роли работодателей в рамках института социального партнерства.

3. Основные объекты государственного регулирования занятости. Здесь имеются в виду те ее параметры, воздействие на которые может осуществляться лишь в рамках макроэкономического регулирования, а не в рамках компетенции службы занятости.

Третий раздел определяет законодательное регулирование рынка труда в рамках компетенции службы занятости. Здесь прописаны цели и механизмы политики на рынке труда, объекты регулирования, источники финансирования соответствующих мероприятий, полномочия и ответственность органов государственной службы занятости различных уровней.

#### **4. Прогноз последствий принятия проекта**

Принятие вышеуказанных изменений в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» позволит создать комплекс экономических и организационных условий трансформации занятости и функционирования рынка труда в интересах обеспечения полной, продуктивной, свободно избранной занятости при сбалансированном решении экономических и социальных проблем трудовой сферы.

**Федеральный закон**  
**«О занятости населения в Российской Федерации»<sup>2</sup>**

*Настоящий Закон исходит из того, что:*

*граждане Российской Федерации имеют право на труд;*

*безработица представляет собой негативное социально-экономическое явление, среди последствий которого — недопроизводство валового внутреннего продукта, снижение уровня жизни, доходов и налоговых поступлений, декартификация, моральная деградация и криминализация части населения;*

*в целях поддержания полной, продуктивной, свободно избранной занятости граждан и преодоления безработицы государство совместно с работодателями проводит политику поддержания и создания рабочих мест;*

*в целях компенсации негативных социальных последствий безработицы государство в лице службы занятости проводит политику содействия занятости населения и оказывает установленные настоящим законом и другими нормативными актами услуги безработным гражданам.*

**Раздел 1. Государственная политика**  
**в сфере занятости населения**

**Глава 1. Общие положения**

**Статья 1. Законодательство о занятости населения**

1. Законодательство о занятости населения основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Законодательство о занятости населения распространяется также на иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> Предлагаемые в Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» изменения обозначены курсивом.

## **Статья 2. Основные понятия, используемые в качестве статистических показателей**

1. Понятия, указанные в настоящей статье, используются в качестве статистических показателей в целях, предусмотренных настоящим законом.

2. Рынок труда — система общественных отношений, социальных норм и институтов, обеспечивающих на основе соблюдения общепринятых прав и свобод человека формирование, обмен по цене, определяемой соотношением спроса и предложения, и использование рабочей силы.

3. Предложение труда — сложившаяся при данных экономических, демографических, социальных условиях общая численность потенциально трудоспособного населения.

4. Спрос на труд — сложившаяся при данных экономических условиях суммарная численность занятых и вакантных рабочих мест.

5. Занятость — это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход.

6. Безработица — это состояние граждан, которые не имеют работы, активно ее ищут и готовы приступить к ней.

7. Экономически активное население — часть населения, обеспечивающая в рассматриваемый период предложение рабочей силы для производства товаров и услуг. В численность экономически активного населения включаются лица, занятые экономической деятельностью, и безработные.

8. Возраст для измерения экономической активности населения в Российской Федерации установлен от 16 до 72 лет.

9. Трудоспособный возраст в Российской Федерации установлен для женщин от 16 до 55 лет и для мужчин от 16 до 60 лет.

10. Безработные — лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения (16–72 года), которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно следующим критериям: не имели работы (доходного занятия); занимались поиском работы в течение четырех недель, были готовы приступить к работе в течение недели; Зарегистрированными безработными являются граждане, поименованные в п. 2 ст. 3 настоящего закона.



### **Статья 3. Понятия, используемые в настоящем законе в целях оказания государственных услуг**

*Для целей разграничения категорий граждан, которым служба занятости оказывает государственные услуги, в настоящем законе используются следующие понятия:*

#### **1. Занятые граждане**

Занятыми считаются граждане:

- работающие по трудовому договору, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу), включая сезонные, временные работы, за исключением общественных работ (кроме граждан, участвующих в общественных работах и указанных в пункте 3 статьи 33 настоящего закона);
- зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей;
- занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;
- выполняющие работы по договорам гражданско-правового характера, предметами которых являются выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам, а также являющиеся членами производственных кооперативов (артелей);
- избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;
- проходящие военную службу, альтернативную гражданскую службу, а также службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;
- проходящие очный курс обучения в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и других образовательных учреждениях, включая обучение по направлению государственной службы занятости населения (далее — органы службы занятости);
- временно отсутствующие на рабочем месте в связи с нетрудоспособностью, отпуском, переподготовкой, повышением

квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой, призывом на военные сборы, привлечением к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе (альтернативной гражданской службе), исполнением других государственных обязанностей или иными уважительными причинами;

- являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), которые не имеют имущественных прав в отношении этих организаций.

## **2. Зарегистрированные безработные граждане:**

- трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом в качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным из организаций (с военной службы) независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (далее — организации) в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации.

Порядок и условия признания граждан безработными определены в статье 32 настоящего закона.

## **Глава 2. Понятие и основные направления государственной политики занятости населения**

### **Статья 4. Государственная политика занятости**

*Государственная политика занятости — это система целей, принципов, взаимосвязанных мероприятий, направленных на регулирование спроса на труд (численности рабочих мест), предложения труда, эффективности использования рабочей силы.*

*Основной целью государственной политики занятости является достижение сбалансированности между спросом на труд и предложением труда, и как следствие — полной, продуктивной, свободно избранной занятости.*

Государственная политика занятости включает экономическую политику в интересах занятости и политику содействия занятости.

### **Статья 5. Экономическая политика в интересах занятости**

Экономическая политика в интересах занятости представляет собой целесообразную ориентацию налогово-бюджетной, внешнеэкономической, инвестиционной, промышленной, структурной и других хозяйственных политик на поддержание существующей численности рабочих мест и создание дополнительных рабочих мест.

Поддержание численности и создание дополнительных рабочих мест производится на основе научно-технического прогресса. Сохранение технически устаревших рабочих мест с тяжелыми и вредными условиями труда допускается в исключительных случаях в регионах с наиболее тяжелой обстановкой на рынке труда. Порядок отнесения субъекта Российской Федерации к территории с тяжелой обстановкой на рынке труда определяется Правительством РФ.

Механизмами создания дополнительных рабочих мест служат государственные и частногосударственные инвестиционные программы, социальная экспертиза законопроектов, федеральных и региональных программ с позиций их влияния на занятость населения. Порядок проведения социальной экспертизы определяется федеральным законом.

Показатели перспективной численности занятых, безработных и уровня безработицы включаются в среднесрочные программы социально-экономического развития и другие перспективные федеральные и региональные целевые программы в качестве приоритетных ориентиров.

### **Статья 6. Массовое высвобождение работников**

Массовым считается высвобождение более 30% списочной численности работников предприятия в течение года (но не менее 100 человек). Текучесть кадров не включается в расчет численности лиц, подлежащих высвобождению. При этом для расчетов используется показатель текучести за год, предшествующий году планируемого высвобождения.

*Органы исполнительной власти, которые уполномочены рассматривать вопросы о массовом высвобождении работников, определяются законодательством Российской Федерации.*

*Предприятие подает уведомление о предстоящем массовом высвобождении работников не позднее, чем за три месяца до увольнения первого из намеченных к высвобождению работников в уполномоченный орган исполнительной власти.*

*Уведомление о предстоящем массовом высвобождении рассматривается уполномоченным органом исполнительной власти на основе экспертизы службы занятости и с учетом мнения профсоюзов, исходя из возможности трудоустройства высвобождаемых лиц. Решение по данному уведомлению принимается не позднее, чем за два месяца до начала высвобождения.*

*Массовое высвобождение допускается при следующих условиях:*

- если предприятие не является монопольным (единственным) работодателем на территории соответствующего муниципального образования;*
- в ситуации сокращения производства, сложного финансового положения, неумышленного (вынужденного) банкротства предприятия;*
- при наличии в службе занятости достаточного количества зарегистрированных вакантных рабочих мест.*

*Массовое высвобождение не допускается:*

- если предприятие является монопольным работодателем на территории соответствующего муниципального образования;*
- если банкротство предприятия является умышленным;*
- если служба занятости не располагает достаточным количеством вакансий для трудоустройства высвобождаемых работников.*

*Запрет массового высвобождения работников может, в случае необходимости, сопровождаться выделением из бюджета финансовых ресурсов, необходимых для поддержания прежней численности рабочих мест. Для контроля использования выделенных средств орган власти может направить на предприятие инспектора.*

*Предприятие может обжаловать запрет массового высвобождения в судебном порядке.*

*Запрет на массовое высвобождение входит в пакет документов по реорганизации предприятия в следующих случаях:*

- в случае осуществления уполномоченным органом исполнительной власти решения о смене руководства государственного (муниципального) унитарного предприятия;*
- в случае если к предприятию, в порядке, установленном законодательством о банкротстве, применяются процедуры финансового оздоровления и внешнего управления;*
- в случае национализации предприятия, в соответствии с законодательством о национализации негосударственных предприятий<sup>3</sup>.*

### ***Статья 7. Ответственность органов исполнительной власти за проведение экономической политики в интересах занятости***

*Правительство Российской Федерации несет ответственность за поддержание занятости и сокращение безработицы в стране до приемлемого минимума.*

*Приемлемый минимум безработицы не превышает уровня 3% от общей численности экономически активного населения.*

*Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство финансов РФ, отраслевые министерства и ведомства, правительства субъектов Российской Федерации несут ответственность за проведение экономической политики в интересах занятости населения.*

*Министерство финансов Российской Федерации выделяет необходимые средства для решения проблем занятости населения.*

*Министерство труда РФ (Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Федеральная служба по труду и занятости) совместно с Федеральной службой государственной статистики проводят мониторинг ситуации на рынке труда и докладывают Председателю Правительства РФ (Первому заместителю Председателя Правительства РФ) свои предложения не реже, чем 1 раз в 3 месяца.*

*Министерство труда РФ совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ (Министерством здравоо-*

---

<sup>3</sup> В настоящее время законодательство о национализации практически отсутствует, кроме ст. 235, 306 Гражданского кодекса РФ.

охранения и социального развития РФ и Федеральной службой по труду и занятости) ежегодно готовят и представляет Президенту РФ, Федеральному Собранию, Правительству Российской Федерации «Национальный доклад по проблемам занятости».

Министерство труда РФ (Министерство здравоохранения и социального развития и Федеральная служба по труду и занятости) координирует деятельность Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства финансов РФ в части разработки и реализации программ социально-экономического развития, инвестиционных программ, проектов бюджетов в части их влияния на занятость населения. Перечисленные документы не вносятся в Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание без согласования с Министерством труда РФ (Министерством здравоохранения и социального развития РФ и Федеральной службой по труду и занятости).

Министерство труда РФ (Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Федеральная служба по труду и занятости) совместно с другими федеральными органами исполнительной власти не реже, чем 1 раз в 5 лет разрабатывает и реализует «Федеральную программу развития рабочих мест».

## **Раздел 2. Государственная политика содействия занятости населения**

### **Глава 3. Понятие и основные направления политики содействия занятости**

#### **Статья 8. Политика содействия занятости**

Политика содействия занятости представляет собой совокупность мер, предпринимаемых государством в целях трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки и социальной поддержки граждан, ищущих работу.

Политика содействия занятости проводится службой занятости населения, во взаимодействии с органами власти всех уровней и работодателями.

На федеральном уровне проведение данной политики обеспечивается Министерством труда РФ (Министерством здравоохранения и социального развития РФ) и подведомственной ему Федеральной службой по труду и занятости населения.

*Функции и задачи Федеральной службы по труду и занятости населения определяются настоящим законом и другими нормативными актами.*

### **Статья 9. Основные направления политики содействия занятости**

Государственная политика содействия занятости населения направлена на:

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;
- обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;
- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;
- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые);
- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;

- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;
- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;
- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм.

**Статья 10. Полномочия федеральных органов государственной власти в области содействия занятости населения**

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области содействия занятости населения относятся:

- разработка и реализация государственной политики, принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере занятости населения;
- разработка и реализация федеральных программ в сфере занятости населения, включая программы содействия переезду граждан и членов их семей в связи с направлением в другую местность для трудоустройства или обучения;
- установление норм социальной поддержки безработных граждан;
- разработка и реализация мер активной политики занятости населения, за исключением мер, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- мониторинг состояния и разработка прогнозных оценок рынка труда;



- формирование и ведение регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения;
- определение перечня приоритетных профессий (специальностей) для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан;
- информирование о положении на рынке труда в Российской Федерации, правах и гарантиях в области занятости населения и защиты от безработицы;
- формирование средств на финансирование мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан и контроль за целевым использованием указанных средств;
- координация деятельности по созданию экономических условий для обеспечения занятости населения, развития предпринимательства и самозанятости;
- осуществление надзора и контроля за соблюдением и исполнением законодательства Российской Федерации о занятости населения;
- обобщение практики применения и анализ причин нарушений законодательства о занятости населения в Российской Федерации.

**Статья 11. Полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации**

1. К полномочиям Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся:

- 1) осуществление контроля за:
  - обеспечением государственных гарантий в области занятости населения;
  - приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты;
  - регистрацией инвалидов в качестве безработных;
- 2) регистрация граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрация безработных граждан;

- 3) оказание в соответствии с законодательством о занятости населения следующих государственных услуг:
- содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников;
  - информирование о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации;
  - организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;
  - организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения;
  - психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан;
  - осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными;
  - организация проведения оплачиваемых общественных работ;
  - организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;
  - социальная адаптация безработных граждан на рынке труда;
  - содействие самозанятости безработных граждан;
  - содействие гражданам в переселении для работы в сельской местности;
  - выдача работодателям заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;
- 4) разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

- 5) организация и проведение специальных мероприятий по профилированию (распределению безработных граждан на группы в зависимости от профиля их предыдущей профессиональной деятельности, уровня образования, пола, возраста и других социально-демографических характеристик в целях оказания им наиболее эффективной помощи при содействии в трудоустройстве с учетом складывающейся ситуации на рынке труда) безработных граждан;
- 6) проверка, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения, привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 7) принятие мер по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан;
- 8) обобщение практики применения и анализ причин нарушений законодательства о занятости населения в субъекте Российской Федерации, а также подготовка соответствующих предложений по совершенствованию данного законодательства.

2. Средства на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.

3. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий, определяется на основе методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из численности населения и поправочных коэффициентов, учитывающих уровень безработицы и размеры выплат пособий по безработице.

В случае уменьшения объема средств, направленных на осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, высвободившиеся средства могут быть направлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации на финансирование иных полномочий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи.

4. Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации.

5. Средства на осуществление указанных в пункте 1 настоящей статьи полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации.

6. В случае использования средств не по целевому назначению федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, вправе осуществить взыскание средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы:

- 1) принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных полномочий;
- 2) издает обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий;
- 3) утверждает обязательные для исполнения регламенты и стандарты предоставления государственных услуг в сфере переданных полномочий, нормативы определения количества государственных учреждений службы занятости населения;
- 4) вправе устанавливать целевые прогнозные показатели осуществления переданных полномочий;
- 5) согласовывает структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;
- 6) согласовывает назначение на должность руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия;
- 7) устанавливает профессиональные и квалификационные требования к руководителям государственных учреждений службы занятости населения субъектов Российской Федерации;

- 8) в случаях, установленных федеральными законами, готовит и вносит для принятия решения в Правительство Российской Федерации предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 9) утверждает формы бланков предписаний, предусмотренных пунктом 8 настоящей статьи.

8. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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:

- 1) осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;
- 2) осуществляет надзор и контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, в том числе в установленном законодательством Российской Федерации порядке ведет прием и рассматривает заявления, письма, жалобы и иные обращения граждан о нарушениях органами и государственными учреждениями службы занятости населения субъектов Российской Федерации законодательства о занятости населения, с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний:
  - об устранении выявленных нарушений;
  - о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов и государственных учреждений службы занятости населения субъектов Российской Федерации;
  - об отстранении от должности должностных лиц органов и государственных учреждений службы занятости населения субъектов Российской Федерации;

- 3) согласовывает схему размещения государственных учреждений службы занятости населения субъекта Российской Федерации на основе установленного федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, норматива определения количества данных учреждений в субъектах Российской Федерации;
  - 4) устанавливает требования к содержанию и формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных полномочий;
  - 5) в случаях, установленных федеральными законами, готовит и направляет в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
9. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):
- 1) назначает на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы;
  - 2) утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;
  - 3) утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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, схему размещения государственных учреждений службы занятости населения субъекта Российской Федерации;

4) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами, предусмотренными пунктом 7 настоящей статьи;

5) обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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:

- ежеквартального отчета по установленной форме о расходовании предоставленных субвенций, о достижении целевых прогнозных показателей (в случае, если такие показатели установлены);
- экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий;
- сведений (в том числе баз данных), необходимых для формирования регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения;
- сведений по установленной форме о прогнозных показателях в сфере переданных полномочий;
- иной информации, предусмотренной нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы.

10. Контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю

и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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, Счетной палатой Российской Федерации.

### **Статья 12. Участие органов местного самоуправления в содействии занятости населения**

1. Органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

2. Органы местного самоуправления могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан.

### **Статья 13. Участие работодателей в содействии занятости населения**

1. Работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе:

- соблюдения условий договоров, регулирующих трудовые отношения в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- реализации мер, предусмотренных трудовым законодательством, коллективными договорами и соглашениями по защите работников в случае приостановки производства или увольнения работников;
- оказания помощи в трудоустройстве, профессиональной подготовке и предоставления сверх установленной законодательством дополнительной материальной помощи увольняемым работникам за счет средств организаций и других работодателей;
- создания условий для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работающих. При исчислении налогооблагаемой прибыли сумма балансовой



прибыли организаций уменьшается на сумму средств, затраченных работодателями на эти цели;

- разработки и реализации мероприятий, предусматривающих сохранение и рациональное использование профессионального потенциала работников, их социальную защиту, улучшение условий труда и иные льготы;
- соблюдения установленной квоты для трудоустройства инвалидов;
- трудоустройства определяемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления числа граждан, особо нуждающихся в социальной защите, или резервирования отдельных видов работ (профессий) для трудоустройства таких граждан.

2. При принятии решения о ликвидации организации, сокращении численности или штата работников организации и возможном расторжении трудовых договоров с работниками работодатель обязан в письменной форме сообщить об этом в органы службы занятости не позднее чем за два месяца до начала проведения соответствующих мероприятий и указать должность, профессию, специальность и квалификационные требования к ним, условия оплаты труда каждого конкретного работника.

*В случае, если действия работодателя в отношении работников подпадают под определение массового высвобождения, он обязан не позднее чем за три месяца в письменной форме предупредить уполномоченный орган исполнительной власти. Дальнейшие действия осуществляются, согласно ст. 6 настоящего закона и других нормативных актов, регулирующих вопросы ликвидации, финансового оздоровления организаций и массового высвобождения работников.*

3. Работодатели обязаны ежемесячно предоставлять органам службы занятости:

- сведения о применении в отношении данной организации процедур о несостоятельности (банкротстве), а также информацию, необходимую для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов;
- информацию о наличии вакантных рабочих мест (должностей), выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

4. При приеме на работу гражданина, направленного службой занятости, работодатель в пятидневный срок возвращает в службу занятости направление с указанием дня приема гражданина на работу.

В случае отказа в приеме на работу гражданина, направленного службой занятости, работодатель делает в направлении службы занятости отметку о дне явки гражданина и причине отказа в приеме на работу и возвращает направление гражданину.

#### **Статья 14. Права работодателей**

1. Работодатель имеет право принимать на работу граждан, непосредственно обратившихся к нему, на равных основаниях с гражданами, имеющими направление органов службы занятости.

2. Работодатели имеют право получать от органов службы занятости бесплатную информацию о состоянии рынка труда.

3. Работодатель имеет право обжаловать действия органа службы занятости в вышестоящий орган службы занятости, а также в суд в установленном законом порядке.

### **Глава 4. Основные гарантии прав граждан в сфере содействия занятости**

#### **Статья 15. Гарантии государства в сфере содействия занятости**

1. Гражданам Российской Федерации гарантируются:

- свобода выбора рода деятельности, профессии (специальности), вида и характера труда;
- защита от безработицы;
- бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости;
- информирование о положении на рынке труда.

2. Безработным гражданам гарантируются:

- социальная поддержка;
- осуществление мер активной политики занятости населения, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости;

- бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение;
- финансирование в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения.

### **Статья 16. Дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения**

1. Государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая организации для труда инвалидов), установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами.

2. Квота для приема на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

3. Гражданам, увольняемым из организаций в связи с сокращением численности или штата, в соответствии с заключенными коллективными договорами (соглашениями) гарантируются после увольнения сохранение очереди на получение жилья (улучшение жилищных условий) по прежнему месту работы, а также возможность пользоваться лечебными учреждениями, а их детям — детскими дошкольными учреждениями на равных условиях с гражданами, работающими в данной организации.

4. Жены (мужья) военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, при прочих равных условиях имеют преимущественное право поступления на работу на государственные и муниципальные унитарные предприятия.

### **Статья 17. Право граждан на выбор места работы**

1. Граждане имеют право на выбор места работы путем прямого обращения к работодателю или путем бесплатного посредничества органов службы занятости, или с помощью других организаций по содействию в трудоустройстве населения.

2. Решение о приеме на работу оформляется путем заключения трудового договора между работодателем и лицом, принимаемым на работу.

Порядок и условия заключения трудовых договоров при трудоустройстве регулируются законодательством Российской Федерации о труде.

**Статья 18. Право граждан на консультацию, профессиональную ориентацию, психологическую поддержку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, получение информации в органах службы занятости**

1. Граждане имеют право на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в органах службы занятости в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения.

2. Безработные граждане имеют также право на бесплатное получение услуг по психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости.

**Статья 19. Право граждан на профессиональную деятельность за пределами территории Российской Федерации**

Граждане имеют право на самостоятельный поиск работы и трудоустройство за пределами территории Российской Федерации.

**Статья 20. Право граждан на обжалование действий органов службы занятости и их должностных лиц**

Граждане вправе обжаловать решения, действия или бездействие органов службы занятости и их должностных лиц в вышестоящий орган службы занятости, а также в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

**Глава 5. Организация содействия занятости населения**

**Статья 21. Государственная служба занятости населения**

1. Государственная служба занятости населения включает:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере труда, заня-

тости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров;

- 2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные в соответствии с пунктом 1 статьи 11 настоящего закона полномочия;
- 3) государственные учреждения службы занятости населения.

*2. Все должностные лица службы занятости населения имеют статус государственных гражданских служащих.*

3. Деятельность государственной службы занятости населения направлена на:

- 1) оценку состояния и прогноз развития занятости населения, информирование о положении на рынке труда;
- 2) разработку и реализацию программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- 3) содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников;
- 4) организацию мероприятий активной политики занятости населения;
- 5) осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в соответствии с настоящим законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 6) осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения.

4. Услуги, связанные с содействием занятости населения, предоставляются гражданам бесплатно.

## **Статья 22. Статистическая отчетность и информация о занятости населения**

Для объективной оценки состояния рынка труда и положения в области занятости населения в Российской Федерации устанавливается государственная статистическая отчетность.

Органы службы занятости обмениваются на безвозмездной основе с органами государственной статистики, налоговыми органами, органами миграционной службы и другими заинтересованными государственными органами отчетной документацией и сведениями, необходимыми каждой из сторон для выполнения своих функций.

### **Статья 23. Регистры получателей государственных услуг в сфере занятости населения**

1. Формирование и ведение регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения, полномочия по предоставлению которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 11 настоящего закона, осуществляются в целях обеспечения оказания соответствующих услуг и эффективного расходования средств, направляемых на исполнение переданных полномочий.

2. В Регистре получателей государственных услуг в сфере занятости населения — физических лиц должна содержаться следующая информация:

- 1) регистрационный номер учетной записи;
- 2) фамилия, имя, отчество;
- 3) дата рождения;
- 4) пол;
- 5) гражданство;
- 6) адрес места жительства (пребывания), телефон;
- 7) серия и номер паспорта или удостоверения личности, дата выдачи указанных документов и наименование выдавшего их органа;
- 8) дата обращения гражданина;
- 9) категория, к которой относится гражданин;
- 10) сведения о документах, подтверждающих отнесение гражданина к соответствующей категории;
- 11) образование;
- 12) дата регистрации гражданина в качестве безработного;
- 13) размер и сроки выплаты пособия по безработице;
- 14) предоставленные гражданину государственные услуги с указанием даты и результата действия;
- 15) дата и причина снятия с учета.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать обязательность внесения иной информации в Регистр получателей государственных услуг в сфере занятости населения — физических лиц.

3. В Регистре получателей государственных услуг в сфере занятости населения — работодателей должна содержаться следующая информация:

- 1) регистрационный номер учетной записи;
- 2) наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя;
- 3) адрес (местонахождение);
- 4) сведения о свободных рабочих местах и вакантных должностях.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать обязательность внесения иной информации в Регистр получателей государственных услуг в сфере занятости населения — работодателей.

4. Формирование и ведение регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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.

Порядок ведения регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения, включая порядок, сроки и форму представления в них сведений, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы.

5. Сведения о лицах, которые содержатся в регистрах получателей государственных услуг в сфере занятости населения и полномочия по представлению которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставляются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации безвозмездно.

#### **Статья 24. Привлечение на территорию Российской Федерации иностранной рабочей силы**

Привлечение на территорию Российской Федерации иностранной рабочей силы является приоритетным правом Российской Федерации.

Привлечение и использование на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы осуществляются в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

#### **Статья 25. Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации**

Деятельность, связанная с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, осуществляется российскими юридическими лицами на основании лицензии, предоставляемой в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

#### **Статья 26. Координационные комитеты содействия занятости населения**

В целях выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости населения на федеральном, территориальных уровнях в рамках социального партнерства создаются координационные комитеты содействия занятости населения из представителей объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан.

Организация и порядок работы комитетов определяются представленными в комитетах сторонами.

#### **Статья 27. Участие профессиональных союзов и иных представительных органов работников в содействии занятости населения**

1. Профессиональные союзы и иные представительные органы работников вправе участвовать в разработке государственной политики в области содействия занятости населения.



2. Профессиональные союзы и иные представительные органы работников имеют право:

- *принимать участие в экспертизе проектов законов, иных нормативных актов, программ социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственных и частногосударственных инвестиционных проектов в части их влияния на занятость населения;*
- содействовать обеспечению социальных гарантий работников в вопросах организации занятости, приема на работу (службу), увольнения, предоставления льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Массовое увольнение работников может осуществляться лишь при условии предварительного уведомления в письменной форме выборного профсоюзного органа в порядке, установленном *статьей 6 настоящего закона и иными нормативными актами.*

4. Органы исполнительной власти, работодатели проводят по предложению профессиональных союзов, иных представительных органов работников взаимные консультации по проблемам занятости населения.

По итогам консультаций могут заключаться соглашения, предусматривающие мероприятия, направленные на содействие занятости населения.

5. Профессиональные союзы, иные представительные органы работников вправе требовать от работодателя включения в коллективный договор конкретных мер по обеспечению занятости.

6. Предложения выборных профсоюзных органов, иных представительных органов работников в связи с массовым увольнением работников, направленные в соответствующие органы власти и работодателям, подлежат рассмотрению в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

## **Статья 28. Источники финансирования мероприятий по содействию занятости населения<sup>4</sup>**

1. Мероприятия по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан, предусмотренные на

---

<sup>4</sup> В случае принятия решения о восстановлении Государственного фонда занятости населения текст данной статьи может быть пересмотрен.

стоящим законом, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

2. Дополнительные средства для финансирования мероприятий по содействию занятости населения могут быть также получены из внебюджетных источников.

## **Глава 6. Государственная поддержка и оказание государственных услуг гражданам, нуждающимся в работе**

### **Статья 29. Гарантии и компенсации работникам, увольняемым из организации**

1. Работникам при расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации предоставляются гарантии и компенсации в соответствии с трудовым законодательством.

2. При отсутствии у ликвидируемой организации средств, предназначенных для расчетов с увольняемыми гражданами, выплата компенсаций производится в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации.

### **Статья 30. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан**

Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан могут осуществляться по направлению органов службы занятости, если:

- гражданин не имеет профессии (специальности);
- невозможно подобрать подходящую работу из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации;
- необходимо изменить профессию (специальность, род занятий) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам;
- гражданином утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности).

2. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан осуществляются в образовательных учреждениях профессионального и дополнительного образования, учебных центрах органов службы занятости или

иных образовательных учреждениях, образовательных подразделениях организаций или в иных учебных заведениях в соответствии с заключаемыми органами службы занятости договорами.

3. Право в приоритетном порядке пройти профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации имеют безработные инвалиды, безработные граждане по истечении шестимесячного периода безработицы, граждане, уволенные с военной службы, жены (мужья) военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, выпускники общеобразовательных учреждений, а также граждане, впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие профессии (специальности).

4. Органы образования по запросу органов службы занятости предоставляют им информацию о профессионально-квалификационной структуре выпуска и численности выпускников, нуждающихся в трудоустройстве.

### **Статья 31. Организация общественных работ**

1. Органы службы занятости организуют в целях обеспечения временной занятости населения проведение оплачиваемых общественных работ.

Под общественными работами понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу.

К общественным работам не относится деятельность, связанная с необходимостью срочной ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и требующая специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки.

2. Право на участие в общественных работах имеют граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, безработные граждане. Преимущественным правом на участие в общественных работах пользуются безработные граждане, не получающие пособия по безработице, безработные граждане, состоящие на учете в органах службы занятости свыше шести месяцев.

Участие граждан в общественных работах допускается только с их согласия. При направлении на общественные работы учи-

тываются состояние здоровья, возрастные, профессиональные и другие индивидуальные особенности граждан.

С лицами, желающими участвовать в общественных работах, заключается срочный трудовой договор. Срочный трудовой договор об участии гражданина в общественных работах может быть расторгнут им досрочно при устройстве на постоянную или временную работу.

3. Оплата труда граждан, занятых на общественных работах, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В период участия безработных граждан в общественных работах за ними сохраняется право на получение пособия по безработице (кроме граждан, участвующих в общественных работах и указанных в пункте 3 статьи 33 настоящего закона).

4. На граждан, занятых на общественных работах, распространяется законодательство Российской Федерации о труде и социальном страховании.

5. Финансирование общественных работ производится за счет средств организаций, в которых проводятся эти работы.

В период участия в общественных работах, временного трудоустройства безработным гражданам, несовершеннолетним гражданам в возрасте от 14 до 18 лет может оказываться материальная поддержка.

6. Положение об организации общественных работ утверждается Правительством Российской Федерации.

### **Статья 32. Порядок и условия признания граждан безработными**

1. Данная статья определяет порядок признания гражданина безработным, согласно пункту 2 статьи 3 настоящего закона с целью его регистрации в органах службы занятости и отнесения к категории получателей государственных услуг, установленных законодательством. Настоящий порядок может отличаться от статистических критериев отнесения гражданина к категории безработных, согласно п. 9 ст. 2 настоящего закона.

2. Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут ра-

боту и готовы приступить к ней. При этом в качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным из организаций (с военной службы) независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (далее — организации) в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации.

Порядок регистрации безработных граждан определяется Правительством Российской Федерации.

3. Решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина не позднее 11 дней со дня предъявления органам службы занятости паспорта, трудовой книжки или документов, их заменяющих, документов, удостоверяющих его профессиональную квалификацию, справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы, а для впервые ищущих работу (ранее не работавших), не имеющих профессии (специальности) — паспорта и документа об образовании.

В случае представления справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы в иностранной валюте органы службы занятости осуществляют перевод иностранной валюты в рубли по официальному курсу, установленному на день увольнения гражданина.

При невозможности предоставления органами службы занятости подходящей работы гражданам в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы эти граждане признаются безработными с первого дня предъявления указанных документов.

Гражданин, относящийся к категории инвалидов, для решения вопроса о признании его безработным дополнительно предъявляет индивидуальную программу реабилитации инвалида, выданную в установленном порядке и содержащую заключение о рекомендуемом характере и условиях труда.

4. Безработными не могут быть признаны граждане:

- не достигшие 16-летнего возраста;
- которым, в соответствии с законодательством Российской Федерации, назначена трудовая пенсия по старости (часть

трудовой пенсии по старости), в том числе досрочно, либо пенсия, предусмотренная пунктом 2 статьи 38 настоящего закона, либо пенсия по старости или за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению;

- отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы от двух вариантов подходящей работы, включая работы временного характера, а впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие профессии (специальности) — в случае двух отказов от получения профессиональной подготовки или от предложенной оплачиваемой работы, включая работу временного характера. Гражданину не может быть предложена одна и та же работа (профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации по одной и той же профессии, специальности) дважды;
- не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости для предложения им подходящей работы, а также не явившиеся в срок, установленный органами службы занятости для регистрации их в качестве безработных;
- осужденные по решению суда к исправительным работам без лишения свободы, а также к наказанию в виде лишения свободы;
- представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка, а также представившие другие недостоверные данные для признания их безработными;

5. Граждане, которым в установленном порядке отказано в признании их безработными, имеют право на повторное обращение в органы службы занятости через один месяц со дня отказа для решения вопроса о признании их безработными.

### **Статья 33. Подходящая и неподходящая работа**

1. Подходящей считается такая работа, в том числе работа временного характера, которая соответствует профессиональной пригодности работника с учетом уровня его профессиональной подготовки, условиям последнего места работы (за исключением

оплачиваемых общественных работ), состоянию здоровья, транспортной доступности рабочего места.

2. Максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определяется органами службы занятости с учетом развития сети общественного транспорта в данной местности.

3. Оплачиваемая работа, включая работу временного характера и общественные работы, требующая или не требующая (с учетом возрастных и иных особенностей граждан) предварительной подготовки, отвечающая требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (далее — трудовое законодательство), считается подходящей для граждан:

- впервые ищущих работу (ранее не работавших) и при этом не имеющих профессии (специальности); уволенных более 1 раза в течение одного года, предшествовавшего началу безработицы, за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность в установленном законодательством Российской Федерации порядке; стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, а также направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия;
- отказавшихся повысить (восстановить) квалификацию по имеющейся профессии (специальности), получить смежную профессию или пройти переподготовку после окончания первого периода выплаты пособия по безработице;
- состоящих на учете в органах службы занятости более 18 месяцев, а также более трех лет не работавших;
- обратившихся в органы службы занятости после окончания сезонных работ.

4. Подходящей не может считаться работа, если:

- она связана с переменой места жительства без согласия гражданина;
- условия труда не соответствуют правилам и нормам по охране труда;

- предлагаемый заработок ниже среднего заработка гражданина, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы. Данное положение не распространяется на граждан, среднемесячный заработок которых превышал величину прожиточного минимума трудоспособного населения (далее — прожиточный минимум), исчисленного в субъекте Российской Федерации в установленном порядке. В этом случае подходящей не может считаться работа, если предлагаемый заработок ниже величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации в установленном порядке.

### **Статья 34. Гарантии социальной поддержки безработных**

#### **1. Государство гарантирует безработным:**

- выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного;
- выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности;
- возможность участия в оплачиваемых общественных работах;

2. Время, в течение которого гражданин в установленном законом порядке получает пособие по безработице, стипендию, принимает участие в оплачиваемых общественных работах, время, необходимое для переезда по направлению органов службы занятости в другую местность для трудоустройства, а также период временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, призыва на военные сборы, привлечения к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе (альтернативной гражданской службе), исполнением государственных обязанностей, не прерывают трудового стажа.

### **Статья 35. Размеры стипендии, выплачиваемой гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости**

1. В период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости выплачивается стипендия гражданам:



- уволенным из организаций по собственному желанию (в связи с переездом на новое место жительства в другую местность; в связи с болезнью, препятствующей продолжению работы или проживанию в данной местности; в связи с необходимостью ухода за инвалидами I группы или больными членами семьи; в связи с нарушением работодателем коллективного или трудового договора; в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений (военные действия, катастрофы, стихийные бедствия, аварии, эпидемии и другие чрезвычайные обстоятельства); в случае увольнения женщин, имеющих детей в возрасте до 14 лет), а также уволенным по другим основаниям, за исключением случаев, указанных в абзаце третьем настоящего пункта, в течение 12 месяцев, предшествовавших началу обучения, и имевшим в этот период оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей) — в размере 75% их среднего заработка, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы, но не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже минимальной величины пособия по безработице, увеличенных на размер районного коэффициента, установленного Правительством Российской Федерации (далее — размер районного коэффициента). Указанные причины увольнения по собственному желанию подтверждаются записями в трудовой книжке;
- впервые ищущим работу (ранее не работавшим); стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенным из организаций по собственному желанию (за исключением уволенных по собственному желанию по причинам, указанным в абзаце втором настоящего пункта); уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также уволенным по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу обучения, и имевшим в этот пе-

риод оплачиваемую работу менее 26 календарных недель — в размере стипендии, установленной государством для образовательных учреждений соответствующего профиля, но не ниже размера пособия по безработице, предусмотренного для этой категории граждан. При этом гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в районах и местностях, где применяются районные коэффициенты к заработной плате, стипендия, установленная в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличивается на размер районного коэффициента;

- утратившим способность к выполнению прежней работы вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания — за счет средств соответствующих организаций в размере 100% среднего заработка, исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы, но не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже минимальной величины пособия по безработице, увеличенных на размер районного коэффициента.

2. Гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и катастроф и признанным в установленном порядке безработными, стипендия в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости выплачивается в повышенном размере в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

3. Гражданам, направленным органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, стипендия начисляется с первого дня их обучения.

Гражданам, уволенным из организаций в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, признанным в установленном порядке безработными и направленным органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение

квалификации, в период, в течение которого за ними по последнему месту работы сохраняется средняя заработная плата (с зачетом выходного пособия), стипендия начисляется начиная с первого дня по истечении указанного периода.

4. Размер стипендии может быть уменьшен на 25% сроком на один месяц, или выплата ее может быть приостановлена на срок до одного месяца в случае неуспеваемости или нерегулярного посещения занятий без уважительной причины.

5. Все виды удержаний со стипендий, выплачиваемых гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости, производятся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве.

6. Органы службы занятости при необходимости могут оплачивать стоимость проезда (до места обучения и обратно) и расходы, связанные с проживанием граждан, направленных органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в другую местность.

7. В случае смерти гражданина в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости выплата стипендии прекращается. При этом выплата причитающейся гражданину суммы стипендии, недополученной в связи с его смертью, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

### **Статья 36. Порядок определения размеров пособия по безработице**

1. Пособие по безработице выплачивается гражданам, уволенным из организаций по любым основаниям, за исключением указанных в пункте 2 настоящей статьи, и устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если они в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей).

2. Пособие по безработице во всех иных случаях, в том числе гражданам, впервые ищущим работу (ранее не работавшим); стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенным из организаций по собственному желанию (за исключением уволенных по собственному желанию по причинам, указанным в абзаце втором пункта 1 статьи настоящего Закона); уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; уволенным по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевшим в этот период оплачиваемую работу менее 26 календарных недель, а также гражданам, направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия, устанавливается в кратном отношении к минимальной величине пособия по безработице.

Гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в районах и местностях, где применяются районные коэффициенты к заработной плате, пособие по безработице, установленное в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличивается на размер районного коэффициента.

3. Гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и катастроф и признанным в установленном порядке безработными, к пособию по безработице выплачивается дополнительное пособие в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

4. Все виды удержаний с пособий по безработице производятся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве.

### **Статья 37. Условия и сроки выплаты пособия по безработице**

1. Пособие по безработице выплачивается гражданам, признанным в установленном порядке безработными.

2. Решение о назначении пособия по безработице принимается одновременно с решением о признании гражданина безработным.

3. Пособие по безработице начисляется гражданам с первого дня признания их безработными.

Гражданам, уволенным из организаций в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации и признанным в установленном порядке безработными, но не трудоустроенным в период, в течение которого за ними по последнему месту работы сохраняется средняя заработная плата (с зачетом выходного пособия), пособие по безработице начисляется начиная с первого дня по истечении указанного периода.

4. Каждый период выплаты пособия по безработице не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев, за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом.

Для граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших); стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенных из организаций по собственному желанию (за исключением уволенных по собственному желанию по причинам, указанным в абзаце втором пункта 1 статьи 35 настоящего закона); уволенных за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; уволенных из организаций по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевших в этот период оплачиваемую работу менее 26 календарных недель, а также для граждан, направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия, каждый период выплаты пособия по безработице не может превышать шесть месяцев в суммарном исчислении в течение 12 календарных месяцев. При этом общий период выплаты пособия по безработице для этих категорий граждан не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев.

5. Безработные граждане, не трудоустроенные по истечении первого периода выплаты пособия по безработице, имеют право на повторное получение пособия по безработице, если иное не предусмотрено настоящим законом.

Общий период выплаты пособия по безработице гражданину не может превышать 24 календарных месяца в суммарном исчислении в течение 36 календарных месяцев.

6. Пособие по безработице выплачивается ежемесячно при условии прохождения безработным перерегистрации в установленные органами службы занятости сроки, но не более 2 раз в месяц.

### **Статья 38. Условия продления сроков выплаты пособия по безработице и досрочного выхода на пенсию**

1. Гражданам, не достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно, а также необходимый стаж на соответствующих видах работ, дающий им право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, предусмотренной ст. 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», продолжительность периода выплаты пособия по безработице увеличивается сверх установленных 12 месяцев на две календарные недели за каждый год работы, превышающий страховой стаж указанной продолжительности. При этом в страховой стаж включаются периоды работы и иной деятельности и засчитываются иные периоды, установленные в ст. 10 и 11 указанного федерального закона.

Общий период выплаты пособия по безработице не может превышать 24 календарных месяца в суммарном исчислении в течение 36 календарных месяцев.

2. По предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства безработным гражданам из числа лиц, указанных в п. 1 настоящей статьи, 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 назначаемую трудовую пенсию по старости, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста. Размер этой пенсии определяется по нормам базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости, установленным Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». При этом п. 6, 7, 9, 10 и 11 ст. 14 указанного федерального закона не применяются.

По достижении возраста, дающего право на установление трудовой пенсии по старости, в том числе досрочно назначаемой трудовой пенсии по старости, получатель пенсии, назначенной в соответствии с настоящим пунктом, вправе осуществить переход на трудовую пенсию по старости (часть трудовой пенсии по старости) в соответствии с п. 7 ст. 19 указанного федерального закона.

К пенсии, назначаемой в соответствии с настоящим пунктом, может быть установлена пенсия за выслугу лет в соответствии со статьей 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

3. При поступлении на работу или возобновлении иной деятельности, которая предусмотрена ст. 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», выплата пенсии, установленной безработным гражданам в соответствии с п. 2 настоящей статьи, прекращается в соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 22 указанного федерального закона. После прекращения указанной работы и (или) деятельности выплата этой пенсии восстанавливается в соответствии с пп. 2 п. 2 и п. 4 ст. 22 указанного федерального закона.

4. Расходы, связанные с назначением пенсии, предусмотренной п. 2 настоящей статьи, осуществляются за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации с последующим возмещением затрат из федерального бюджета.

### **Статья 39. Размеры пособия по безработице**

1. Пособие по безработице гражданам, уволенным из организаций по любым основаниям (за исключением указанных в ст. 40 настоящего закона) в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имевшим в этот период оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей), и признанным в установленном порядке безработными, начисляется:

- в первом (12-месячном) периоде выплаты:
- в первые три месяца — в размере 75% их среднемесячного заработка (денежного довольствия), исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы (службы);

- в следующие четыре месяца — в размере 60%;
- в дальнейшем — в размере 45%, но во всех случаях не выше максимальной величины пособия по безработице и не ниже минимальной величины пособия по безработице, увеличенных на размер районного коэффициента;
- во втором (12-месячном) периоде выплаты — в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента.

*2. Минимальная величина пособия по безработице устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения. Максимальная величина пособия по безработице ежегодно определяется Правительством Российской Федерации.*

#### **Статья 40. Размеры пособия по безработице отдельным категориям безработных граждан**

1. Пособие по безработице во всех иных случаях гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в том числе впервые ищущим работу (ранее не работавшим); стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; уволенным из организаций в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и имевшим в этот период оплачиваемую работу менее 26 календарных недель; направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия, начисляется:

- в первом (6-месячном) периоде выплаты — в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента;
- во втором (6-месячном) периоде выплаты — в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента.

2. Гражданам, уволенным из организаций по собственному желанию (за исключением уволенных по собственному желанию по причинам, указанным в абзаце втором п. 1 ст. 35 настоящего



закона) и признанным в установленном порядке безработными, пособие по безработице начисляется:

- в первом (6-месячном) периоде выплаты — в размере полуторакратной минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента;
- во втором (6-месячном) периоде выплаты — в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер районного коэффициента.

3. Гражданам, завершившим профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации по направлению органов службы занятости и признанным в установленном порядке безработными, размер пособия по безработице определяется в порядке, установленном ст. 36 настоящего закона.

### **Статья 41. Прекращение, приостановка выплаты пособия по безработице, снижение его размера**

1. Выплата пособия по безработице может быть прекращена, приостановлена или его размер может быть сокращен органами службы занятости.

2. Выплата пособия по безработице прекращается с одновременным снятием с учета в качестве безработного в случаях:

- признания гражданина занятым по основаниям, предусмотренным в п. 1 ст. 3 настоящего закона;
- прохождения профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки по направлению органов службы занятости с выплатой стипендии;
- длительной (более месяца) неявки безработного в органы службы занятости без уважительных причин;
- переезда безработного в другую местность;
- попытки получения либо получения пособия по безработице обманным путем;
- осуждения лица, получающего пособие по безработице, к наказанию в виде лишения свободы;
- назначения пенсии, предусмотренной п. 2 ст. 38 настоящего закона, либо назначения трудовой пенсии по старости, в том числе досрочного назначения трудовой пенсии по старости (части трудовой пенсии по старости), либо назначения пен-

сии по старости или пенсии за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению;

- отказа от посредничества органов службы занятости (по личному письменному заявлению гражданина);
- смерти безработного. При этом выплата суммы пособия по безработице, причитающейся безработному и недополученной в связи с его смертью, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

3. Выплата пособия по безработице может быть приостановлена на срок до трех месяцев в случаях:

- отказа в период безработицы от двух вариантов подходящей работы;
- отказа по истечении трехмесячного периода безработицы от участия в оплачиваемых общественных работах или от направления на обучение органами службы занятости граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших) и при этом не имеющих профессии (специальности), стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, уволившихся по собственному желанию (за исключением уволенных по собственному желанию по причинам, указанным в абзаце втором п. 1 ст. 35 настоящего закона);
- явки безработного на перерегистрацию в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя, наркотических средств или других одурманивающих веществ. Порядок установления факта состояния опьянения безработного определяется Правительством Российской Федерации;
- увольнения с последнего места работы (службы) за нарушение трудовой дисциплины и другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также отчисления гражданина, направленного на обучение органами службы занятости, с места обучения за виновные действия;
- нарушения безработным без уважительных причин условий и сроков его перерегистрации в качестве безработного. Приостановка выплаты пособия по безработице производится со дня, следующего за днем последней явки безработного на перерегистрацию;
- самовольного прекращения гражданином обучения по направлению органов службы занятости.

Период, на который приостанавливается выплата пособия по безработице, засчитывается в общий период выплаты пособия по безработице.

4. Выплата пособия по безработице не производится в периоды:
- отпуска по беременности и родам;
  - выезда безработного из места постоянного проживания в связи с обучением в вечерних и заочных учреждениях профессионального образования;
  - призыва безработного на военные сборы, привлечения к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе, с исполнением государственных обязанностей.

Указанные периоды не засчитываются в общий период выплаты пособия по безработице и продлевают его.

5. Размер пособия по безработице может быть сокращен на 25% на срок до одного месяца в случаях:

- неявки без уважительных причин на переговоры о трудоустройстве с работодателем в течение трех дней со дня направления органами службы занятости;
- отказа без уважительных причин явиться в органы службы занятости для получения направления на работу (учебу).

6. Решение о прекращении, приостановке выплаты пособия по безработице или снижении его размера принимается органами службы занятости с обязательным уведомлением безработного.

#### **Статья 42. Материальная помощь**

Безработным гражданам, утратившим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного периода его выплаты, а также гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости, органами службы занятости может оказываться материальная помощь.

#### **Статья 43. Добровольное страхование на случай потери работы**

Граждане могут заключать со страховыми организациями договор добровольного страхования на случай потери работы. Порядок, периодичность и условия страхования определяются законодательством Российской Федерации.

## Паспорт проекта нормативно-правового акта

### *Цель*

Решение актуальных, социально значимых и остро стоящих в России проблем безработицы и занятости населения, установление основ государственной политики в сфере содействия занятости населения и борьбы с безработицей.

### *Предмет правового регулирования*

Общественные отношения, связанные с государственной политикой в сфере регулирования занятости населения и борьбы с безработицей.

### *Круг лиц (субъектов), на которых распространяется действие проекта*

Органы государственной власти Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления.

Профессиональные союзы.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, лица с двойным гражданством.

### *Место в системе законодательства*

*Сфера ведения:* исключительное ведение Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ), совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ), исключительное ведение субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции РФ).

*Отрасль права:* право социального обеспечения.

*Отрасль законодательства:* законодательство в области государственной политики в сфере занятости и борьбы с безработицей.

*Методы:* императивный в виде упреждения и обязывания; диспозитивный, предусматривающий выбор поведения субъектом соответствующего правоотношения.

Приложение 3. Концепция проекта  
Постановления Правительства Российской Федерации  
«Об утверждении Федеральной целевой программы  
«Создание рабочих мест в Российской Федерации»

**1. Актуальность, цели принятия проекта**

Уровень безработицы в Российской Федерации в последние годы имеет тенденцию к сокращению, однако пока он превышает социально обусловленные границы (естественный уровень). Реальная потребность населения в рабочих местах примерно в 2 раза выше официально учтенной безработицы (по критериям МОТ), за счет трудоспособной части экономически неактивного населения, которое нуждается в работе. В целом незадействованная рабочая сила в России составляет около 10 млн человек.

Для достижения максимально возможного уровня занятости (минимизации незанятости, в том числе и безработицы) необходимо изменить отношение государства к данной проблеме. После того, как соответствующие политические решения будут приняты, должно начаться движение сразу в нескольких направлениях.

Во-первых, могут быть введены ограничения на иностранную трудовую миграцию и на использование трудящихся-мигрантов. Эти меры будут положительно встречены большинством российских граждан (избирателей). Однако при этом должны быть также учтены интересы отраслей, предприятий (бизнеса) и непосредственных потребителей товаров и услуг, создаваемых в России иностранцами, а также международные документы о правах человека и миграции.

Во-вторых, могут быть введены ограничения на совместительство, сверхурочные работы и продолжительность рабочей недели. В некоторых странах, например, во Франции, — это основной путь борьбы с безработицей. Однако, как показали последние президентские выборы во Франции, даже в странах с высоким уровнем жизни эти меры непопулярны (победил противник данных мер). В России для многих людей совместительство, сверхурочные работы и другие легальные приработки — единственный способ поддержать доходы семьи на сложившемся, далеко не самом высоком уровне. Поэтому попытки введения таких мер в нашей стране вызовут сопротивление и приведут к разраста-

нию неформального сектора, но вряд ли эффективно повлияют на занятость.

В-третьих, и это магистральный путь решения проблемы, должны быть разработаны комплексы мер по созданию (расширению системы) рабочих мест в стране. В конечном счете все прочие направления политики на рынке труда и в сфере занятости могут быть эффективно реализованы только на основе создания рабочих мест.

Численность рабочих мест связана с уровнем производства ВВП и объемами капитальных вложений (инвестиций) в реальный (нефинансовый) сектор экономики. Поэтому действующие в настоящее время программы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственные инвестиционные программы, программы развития отдельных отраслей, включая приоритетные национальные проекты, оказывают косвенное положительное воздействие на численность и структуру рабочих мест. В целях увеличения занятости данный комплекс программ целесообразно дополнить документом, непосредственно направленный на создание рабочих мест в российской экономике.

## **2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования**

В 1990-е гг. постоянно разрабатывались программы (федеральные целевые программы) содействия занятости населения. Как правило, первые подобные документы содержали постановку задач повышения «гибкости рынка труда», т. е. предлагались меры по повышению интенсивности перераспределения рабочей силы между отраслями и предприятиями. Фактически в условиях кризиса это означало повышение интенсивности только высвобождения рабочей силы, без ее последующего трудоустройства. Впрочем, соответствующие разделы программ ни для кого не имели обязательного характера, поэтому реального воздействия на занятость не оказывали. Сокращение занятости происходило вне связи с указанными программами.

Нормативный (директивный) характер носили те разделы программ, которые были непосредственно обращены к органам службы занятости. Федеральная служба занятости, будучи раз-

работчиком программ, тем самым, с учетом позиций руководства Правительства РФ, ставила себе задачи, обязательные для исполнения. Это были в основном перечни задач политики «содействия занятости», т. е. оказания услуг по трудоустройству, профессиональной переподготовке, социальной поддержке лиц, обратившихся в службу занятости. Аналогичные по содержанию программы разрабатывались в субъектах Российской Федерации. Как в федеральных, так и в региональных программах периодически появлялись пункты о поддержке предприятий, в том числе малого бизнеса. В частности, службе занятости предписывалось создавать малые предприятия силами зарегистрированных безработных, способствовать их самозанятости. За счет финансовых ресурсов Государственного фонда занятости населения крупным и средним предприятиям в отдельных случаях выделялись субсидии на поддержание рабочих мест. Однако тысячи рабочих мест, которые Федеральная служба занятости создавала или сохраняла в стране, терялись на фоне миллионов единиц сокращения численности рабочих мест, функционировавших в экономике.

Постепенно, по мере того, как становилось ясно, что проблемы занятости не могут быть решены без восстановления производства и системы рабочих мест, программы эволюционировали. По крайней мере в их декларативную часть, не имеющую адресата, ответственного за выполнение, стали включаться разделы, посвященные созданию рабочих мест.

Одним из последних подобных документов было Постановление Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 828 «О федеральной целевой программе содействия занятости населения на 1998–2000 годы». Данная программа содержала подраздел «Инвестиционная политика по созданию рабочих мест», в котором предполагалось повышение инвестиционной активности, направленной на создание и модернизацию рабочих мест. В целях повышения инвестиционной активности предусматривалось расширение потенциальных источников инвестиций, в том числе за счет совершенствования форм привлечения в инвестиционную сферу сбережений населения; проведение социально-экономической экспертизы инвестиционных проектов и программ с точки зрения их влияния на увеличение занятости населения. Далее в документе содержались пункты о необходимости государственной

поддержки занятости в ходе «реструктуризации» оборонной, угольной и ряда других отраслей промышленности, ссылки на соответствующие отраслевые программы. Никаких указаний об ответственности министерств экономического блока Правительства РФ за инвестиционную политику, о возможных объемах инвестиций и численности создаваемых рабочих мест в программе не было. Адресная часть документа, как обычно, содержала перечень услуг, которые должна была оказать Федеральная служба занятости лицам, обратившимся по поводу трудоустройства и социальной поддержки. Никаких последствий для экономической, инвестиционной ситуации в стране и системы рабочих мест программа не имела.

В 2000-е гг. разработка и реализация федеральных программ содействия занятости была прекращена, но затем было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-р «Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы». По содержанию этот документ, несмотря на новое название, оказался даже более узким, чем программы содействия занятости конца 1990-х гг. Политика создания рабочих мест в основном была сведена к одному предложению: «разработка и реализация инвестиционных, отраслевых и иных программ, предусматривающих меры по созданию, модернизации и сохранению рабочих мест». О том, кто должен разрабатывать такие программы и за счет каких ресурсов их реализовывать, ничего сказано не было. Все конкретные планы мероприятий по реализации данной Концепции были возложены на службу занятости, как и прежде, они состояли из услуг, предназначенных для лиц, обратившихся в эту службу. Отличие от 1990-х гг. состояло только в финансовых возможностях службы занятости, которые оказались урезаны после ликвидации в 2001 г. Государственного фонда занятости населения. Даже микропрограммы по организации самозанятости безработных или поддержке малых предприятий были выведены из ведения службы занятости в указанный период.

Таким образом, за все время проведения реформ единственным документом, непосредственно посвященным созданию рабочих мест, оставалась утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 768 «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы».



Подобно десяткам других программ того периода, она не оказала существенного влияния на экономическую ситуацию и занятость, оставшись декларативным документом. Разработчик программы — Минтруд России — не имел финансовых ресурсов для ее реализации, а министерства экономического блока в работе не участвовали. Тем не менее в данную программу были заложены некоторые идеи, сохраняющие свою актуальность: определение потребности в создании рабочих мест, составление генеральной схемы создания рабочих мест в региональном и отраслевом разрезах, проведение социальной экспертизы разрабатываемых федеральных целевых и инвестиционных программ, ревизию неиспользуемых производственных мощностей с возможностью их передачи предпринимателям, желающим организовать на этих производственных мощностях рабочие места, формирование системы организации временных рабочих мест на базе общественных работ, разработка механизма развития социального партнерства в области создания и сохранения рабочих мест, стимулирование формирования эффективной структуры занятости населения.

### **3. Описание нормативных решений. Структура документа**

Проект Федеральной целевой программы устанавливает основы политики создания рабочих мест в Российской Федерации. Он может быть расширенным и включать поименованные выше меры по «освобождению» части рабочих мест от трудовых мигрантов, меры по созданию специализированных рабочих мест для инвалидов и другие предложения по различным аспектам социальной политики. Но в основе должны лежать предложения по использованию различных направлений экономической политики и в первую очередь инвестиционной политики для создания рабочих мест.

Программа должна быть рассчитана на длительную перспективу (10 лет) с выделением среднесрочного периода (3 года). Применительно к указанным в программе периодам в ней должны содержаться нормативные показатели численности рабочих мест, которые предстоит создать в стране. В программе должны быть отражены указания о мере ответственности министерств экономического блока Правительства РФ (в первую очередь Ми-

нистерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Министерства регионального развития РФ), а также Министерства труда и социального развития РФ (в случае его воссоздания) за проведение экономической политики по созданию рабочих мест. Перечисленные нормативно-прогностические разработки должны сопровождаться оценками расходов, которые потребуются на реализацию программы.

Структура проекта Федеральной целевой программы:

1. Паспорт программы.
2. Введение. Цели и задачи программы.
3. Понятия и определения, используемые в программе.
4. Анализ системы рабочих мест. Проблемы и узкие места системы рабочих мест в отраслевом и региональном разрезах.
5. Прогнозы занятости и безработицы на перспективу. Прогноз потребности в рабочих местах.
6. Перспективные периоды реализации программы: долгосрочный (10 лет) и среднесрочный (3 года). Задачи средне — и долгосрочного периодов.
7. Механизмы реализации программы: государственное регулирование создания рабочих мест. Частногосударственное партнерство в создании рабочих мест.
8. Программа создания рабочих мест и государственные отраслевые, инвестиционные, региональные экономические программы. Создание рабочих мест и структурная политика.
9. Ответственность федеральных и региональных органов исполнительной власти по созданию рабочих мест.
10. Реформирование нормативной базы регулирования рынка труда, занятости и создания рабочих мест.

#### **4. Прогноз последствий принятия проекта**

С принятием настоящей программы в рамках общей государственной социально-экономической политики сформируется направление, непосредственно связанное с созданием рабочих мест. Создание рабочих мест из сферы деклараций перейдет в сферу обязательств федеральных и региональных экономических ведомств, и в первую очередь Министерства финансов РФ, как разработчика бюджетов и держателя государственных финансовых ресурсов. Повысится также мера ответственности Министер-

ства экономического развития и торговли РФ, как разработчика среднесрочных программ социально-экономического развития и государственных инвестиционных проектов. Это позволит ускорить расширение занятости и сокращение безработицы до приемлемого минимума.

Возможные негативные последствия принятия данного документа такие же, как при принятии любого проекта, требующего бюджетных расходов. Расходы могут оказаться чрезмерными и вызвать инфляцию. Расходные средства могут быть использованы не целевым порядком (коррупция). Инвестиции, осуществляемые в рамках данного проекта, могут оказаться неэффективными как с научно-технической, так и с экономической точки зрения. Однако в процессе подготовки и реализации программы перечисленные риски могут быть учтены и приняты меры по минимизации возможных отрицательных последствий.

## **Паспорт проекта федеральной целевой программы**

### *Цель*

Стимулирование государством создания рабочих мест и снижения уровня безработицы населения Российской Федерации до естественного уровня.

### *Предмет правового регулирования*

Общественные отношения, связанные с государственной социальной политикой в части содействия занятости населения и борьбы с безработицей.

### *Круг лиц (субъектов), на которых распространяется действие проекта*

Органы государственной власти Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления

Граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, лица с двойным гражданством.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели.

### *Место в системе законодательства*

*Сфера ведения:* исключительное ведение Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции).

*Отрасль права:* право социального обеспечения и трудовое право.

*Отрасль законодательства:* законодательство в сфере содействия занятости населения и борьбы с безработицей.

*Методы правового регулирования:* императивный — в виде управомочивания и обязывания; диспозитивный, предусматривающий выбор поведения субъектом соответствующего правоотношения.

### **Основные нормативные акты, регулирующие отношения, входящие в предмет проекта**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993).
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 21 июля 2007) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
3. Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» № 1032-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 2 мая 1991 г. № 18. Ст. 566.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.
5. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 768 «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2665.
6. Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры Федеральных органов исполнительной власти».
7. Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390.

8. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2004 г. № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3956.
9. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении «Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.
10. Постановление Правительства Российской Федерации № 156 от 6 апреля 2004 г. «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1448.
11. Постановление Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 828 «О федеральной целевой программе содействия занятости населения на 1998–2000 годы» // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4005.
12. Постановление Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 870 «О Федеральной целевой программе содействия занятости высвобождаемых работников федерального железнодорожного транспорта на 1998–2000 годы» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3914.
13. Постановление Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 570 «О Федеральной целевой программе содействия занятости населения Российской Федерации на 1996–1997 годы» (в ред. от 3 июля 1997) // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2357.
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-р «Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы» // СЗ РФ. 2003. № 20. Ст. 1920.
15. Распоряжение Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 27-р «О разработке проекта федеральной целевой программы «Содействие занятости населения Российской Федерации на 2002–2005 годы» // СЗ РФ. 2001. № 4. Ст. 318.
16. Постановление Минтруда России от 1 ноября 2000 г. № 79 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке отраслевых программ содействия занятости» // Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. 2000. № 11.
17. Постановление Минтруда России от 15 ноября 2000 г. № ; 83 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке территориальных программ содействия занятости населения» // Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. 2000. № 12.

#### Приложение 4. Постановка задачи по разработке национального доклада по проблемам занятости в Российской Федерации

В Российской Федерации до настоящего времени не существовало практики разработки, публикации и широкого обсуждения официальных (правительственных) докладов по актуальным экономическим или социальным вопросам. Единственным аналогом подобных докладов служат ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Однако послания Президента РФ, даже когда они затрагивают особо важные проблемы (например, демографические) все же имеют характер глобальных политических документов. В них не предусматривается подробный анализ одной проблемы (в нашем случае — проблемы занятости) и выработка пакета рекомендаций по ее решению. Все прочие документы, такие, как доклады Министерства экономического развития и торговли РФ о социально-экономическом положении в стране, аналогичные аналитические документы Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ, обычно не содержат глубокого анализа социальных проблем, в том числе проблемы занятости. Кроме того, данные документы в основном предназначены Правительству РФ и Федеральному Собранию РФ, часто они проходят незаметными для общества. Ведомственные отчеты Федеральной службы по труду и занятости РФ, даже если содержат небольшой аналитический раздел, то в основном посвящены итогам деятельности названной службы за отчетный период. Это узкие по тематике документы, которые известны только специалистам.

Цель настоящего проекта — создание нового типа документов (тематических национальных докладов). Национальный доклад должен быть посвящен одной значимой экономической или социальной теме (в нашем случае — занятости населения). Национальный доклад представляться обществу на заседании Федерального Собрания РФ Председателем или Заместителем Председателя Правительства РФ, а затем официально публиковаться в средствах массовой информации. Он должен содержать подробный анализ ситуации в сфере, которая служит темой для доклада, прогнозы, обзор проводимой политики и новые предложения и программы.

Актуальность посвящения одного из первых национальных докладов именно тематике занятости диктуется тем, что положение в данной сфере остается достаточно напряженным, уровень безработицы снижается медленно, структурные процессы пока не соответствуют долгосрочным интересам общества. Отсутствие адекватной экономической политики в интересах занятости во многом определяется тем, что и общество в целом, и политическая элита в частности, слабо представляют себе весь комплекс факторов, влияющих на сбалансированность рынка труда. Национальный доклад по проблемам занятости должен показать обществу причины сложившегося положения и возможные пути выхода из него, высветить программу действий и прогнозы состояния рынка труда на перспективу.

Как уже отмечалось, подобных докладов ранее в России не было. В федеральных целевых программах содействия занятости населения, которые разрабатывались в 1990-е гг., присутствовали аналитическая часть, прогнозы и перечни мер государственного регулирования. В частности, эти разделы присутствовали в Постановлении Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 828 «О федеральной целевой программе содействия занятости населения на 1998–2000 годы». В более краткой форме они присутствовали также в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-р «Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы». Краткие фрагменты по занятости и безработице включаются в аналитические обзоры и прогнозы социально-экономического положения в Российской Федерации Министерства экономического развития и торговли РФ. Анализ своей работы с обратившимися гражданами публикует Федеральная служба по труду и занятости населения РФ (Роструд).

В 1990–2000-е гг. многие научные организации и временные творческие коллективы разрабатывали доклады по проблемам занятости, в том числе по заказам Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Федеральной службы по труду и занятости РФ (приведены только названия федеральных органов, действительные на момент написания данного проекта). Эти отчеты использовались при разработке официальных документов по за-

нятости, в том числе федеральных целевых программ содействия занятости и Концепции действий на рынке труда.

В начале 2000-х гг. Институтом экономики РАН при участии ряда других организаций разрабатывался для Министерства труда РФ и ежеквартально публиковался этим ведомством доклад «Всероссийский мониторинг социально-трудовой сферы». Это был достаточно объемный документ, состоявший из следующих разделов:

1. Экономические факторы развития социально-трудовой сферы.
2. Доходы и уровень жизни населения.
3. Рынок труда, занятость и безработица.
4. Социальное партнерство в трудовых отношениях, урегулирование коллективных трудовых споров.
5. Социально-трудовые процессы на предприятиях.
6. Краткосрочный прогноз состояния социально-трудовой сферы.
7. Приложения (статистические данные).

Частично формат «Мониторинга» может быть использован при разработке предлагаемого нами Национального доклада.

Национальный доклад по проблемам занятости должен готовиться Федеральной службой по труду и занятости (или Министерством труда и социального развития РФ, в случае его создания) при содействии Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства регионального развития РФ, Федеральной службы государственной статистики РФ и Федеральной миграционной службы РФ при участии институтов РАН, других научных и образовательных учреждений.

Соответственно, для указанных целей необходимо создание отраслевого министерства в Правительстве РФ — Министерства труда и социального развития РФ, а также внесение изменений в Положения о Федеральной службе по труду и занятости РФ, Министерстве экономического развития и торговли РФ, Министерстве здравоохранения и социального развития РФ, Федеральной службе государственной статистики РФ и Федеральной миграционной службе РФ с указанием обязанностей по подготовке и содействию подготовке Национального доклада.



### *Основные цели доклада*

1. Анализ факторов, влияющих на состояние рынка труда и сферы занятости.
2. Анализ положения, сложившегося в сфере занятости.
3. Прогноз ситуации в сфере занятости.
4. Обзор действующей политики и предложения новых мер государственного регулирования данной сферы.

В частности, среди факторов состояния рынка труда и занятости должны рассматриваться демографические и экономические. Среди демографических факторов особое место должно уделяться миграции населения. Среди экономических — динамике ВВП, инвестиций, доходов и другим факторам занятости.

Анализ сложившегося положения должен базироваться на официальных данных Федеральной службы государственной статистики РФ, содержащих информацию о численности, составе и движении населения, труде, занятости, безработице, доходах и т. д. Могут быть использованы данные социологических исследований и мониторингов, выполненных научными учреждениями. В центре внимания должны быть проблемы численности и структуры занятых, численности безработных, движения рабочей силы на предприятиях, соотношения формального и неформального секторов, оплаты труда и др.

В рамках Национального доклада целесообразно сделать попытку разработки долгосрочного (на 10 лет) прогноза занятости и безработицы. Поскольку для него потребуются прогнозы ВВП, производительности труда, инвестиций, то ответственным разработчиком долгосрочного проекта должно выступить вновь созданное Министерство труда РФ совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ с подведомственными ему научными организациями. Желательно, чтобы долгосрочные прогнозы содержали не только общую оценку численности занятых на перспективу, но и ее распределение по видам деятельности (отраслям экономики). Такой прогноз отраслевого спроса на рабочую силу имеет большое значение для прогнозирования и программирования развития образования, в части структуры подготавливаемых специалистов. Разумеется, основными целевыми показателями прогноза должны выступать численность безработных (по критериям МОТ) и уровень безработицы. Среднесрочные (на 3 года) и

краткосрочные (на 1 год) прогнозы могут быть более детальными, и дополнены рядом показателей. В частности, они могут содержать перспективные оценки численности иностранных рабочих, численности зарегистрированных безработных и ряд других.

Обзор действующей политики в сфере рынка труда и занятости должен быть сбалансирован, т. е. должен включать как сведения об успешной реализации ранее принятых программ, законов и других нормативно-правовых актов и организационно-управленческих решений, так и критику недостатков. Исходя из этой критики, на базе проведенных в докладе анализа и прогнозирования ситуации, должны предлагаться меры, включая проекты программ, законов и решений, направленных на дальнейшее оздоровление российского рынка труда.

Структура Национального доклада может различаться в зависимости от того, будет ли он готовиться как публичный доклад (обращение к Федеральному Собранию) или как документ, предназначенный для официальной публикации. Во втором случае предполагаются больший объем, более высокая степень детализации положений доклада, наличие таких специфических подразделов, как «определения и дефиниции». В данном контексте приводится предлагаемая структура доклада, как документа, предназначенного для публикации.

### **Структура проекта Национального доклада по проблемам занятости**

- 1. Введение**
  - 1.1. Актуальность, цели и задачи
  - 1.2. Основные понятия и определения
- 2. Анализ факторов, влияющих на состояние рынка труда и занятости**
  - 2.1. Демографические факторы, миграция населения
  - 2.2. Валовой внутренний продукт, развитие основных отраслей экономики
  - 2.3. Инвестиции
  - 2.4. Доходы населения, заработная плата
- 3. Рынок труда, занятость и безработица**
  - 3.1. Предложение труда, трудовой потенциал, экономическая активность населения

- 3.2. Спрос на труд, динамика и структура занятости
- 3.3. Движение рабочей силы
- 3.4. Сегментация рынка труда, неформальный сектор, скрытая безработица
- 3.4. Открытая безработица: по обследованиям и зарегистрированная
- 4. Прогнозы занятости и безработицы
  - 4.1. Прогнозы на среднесрочный и краткосрочный периоды
  - 4.2. Прогноз на долгосрочный период
- 5. Политика на рынке труда и в сфере занятости
  - 5.1. Проблемы современной политики на рынке труда
  - 5.2. Перспективы модернизации политики занятости
  - 5.3. Задачи реформирования нормативно-правовой базы политики на рынке труда и в сфере занятости
- 6. Приложения.

Основные последствия: повышение статуса проблемы занятости в российском общественном мнении и мнении политической элиты, повышение степени вовлеченности в решение данной проблемы ведущих экономических ведомств Правительства РФ, совершенствование законодательства о труде и занятости, принятие программ создания рабочих мест и преодоления безработицы в стране.

Приложение 5. Концепция проекта  
Постановления Правительства Российской Федерации  
«Об утверждении Положения о Министерстве труда  
и социального развития Российской Федерации»

### **1. Актуальность, цели принятия проекта**

В Российской Федерации достаточно остро стоят проблемы занятости и безработицы, а также вытекающие последствия связанные с проблемами миграционных процессов, формирования рынка труда.

Однако в настоящее время в системе федеральных органов исполнительной власти отсутствует отраслевое министерство, отвечающее за состояние занятости в стране, за осуществление государственной политики, а также за нормативно-правовое регулирование в указанной сфере.

В связи с этим представляется целесообразным воссоздать Министерства труда РФ, как государственный орган, ответственный за решение всего блока названных проблем, с соответствующими полномочиями.

### **2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования**

В начале 1990-х гг. на базе бывших Государственных комитетов по труду СССР и РСФСР был создан первоначально Государственный комитет РСФСР по занятости населения (1991), затем Министерство труда и занятости населения РСФСР. Согласно Постановлению Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 80 «Вопросы Министерства труда и занятости населения РСФСР» на данный орган были возложены «разработка и реализация единой государственной политики в области труда, занятости, социальной защиты населения, пенсионного обеспечения, развития трудовых отношений на основе социального партнерства, предотвращения и разрешения трудовых конфликтов, охраны труда, подготовки и переподготовки кадров, демографической, молодежной и миграционной политики». В состав министерства были введены структуры бывшего Госкомтруда и на их основе создана Федеральная служба занятости населения, одновременно была впервые создана Федеральная миграционная служба. Впослед-

ствии эти две службы стали независимыми ведомствами, после многочисленных реорганизаций превратившись в нынешние Федеральную службу по труду и занятости РФ и Федеральную миграционную службу Министерства внутренних дел РФ.

Название и состав функций самого Министерства труда и занятости РФ также претерпевало периодические реорганизации, ни одна из которых не пошла на пользу делу — преодолению острых социальных проблем страны и повышению эффективности работы государственных служащих.

Постановлением Правительства № 993 от 18 декабря 1992 г. было принято «Положение о Министерстве труда Российской Федерации», согласно которому к сфере полномочий данного органа были отнесены:

- осуществление мер по реализации государственной политики в области труда и социальных вопросов;
- подготовка предложений по вопросам повышения уровня жизни и доходов населения;
- участие в мероприятиях по совершенствованию системы пенсионного обеспечения, государственных пособий семьям, имеющим детей;
- разработка и осуществление мер по совершенствованию организации оплаты труда, дифференциации заработной платы по отраслям производственной и непроизводственной сфер и категориям работников;
- разработка предложений по совершенствованию государственного социального страхования;
- обеспечение улучшения условий и охраны труда;
- участие в формировании системы социального партнерства в трудовых отношениях, осуществление контроля за ходом выполнения заключенных генерального, отраслевых (тарифных), специальных соглашений и коллективных договоров;
- разработка предложений по совершенствованию и реализации политики занятости, по вопросам социальных проблем рынка труда, воспроизводства трудовых ресурсов, развития народонаселения и ряд других функций.

Параллельно Минтруду России в 1990-е гг. существовали, помимо названных ФМС и ФСЗ, Министерство социальной защиты и другие ведомства, имеющие отношение к социальной поли-

тике. Впоследствии Министерство труда РФ было объединено с Министерством социальной защиты РФ в Министерство труда и социального развития РФ, а Федеральная служба занятости включена в созданное ведомство на правах департамента.

Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. № 480 было утверждено «Положение о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации», которому вменялись функции «по решению комплексных проблем социального развития, народонаселения, повышению уровня жизни и доходов населения, развитию социального страхования, кадрового потенциала, совершенствованию системы оплаты труда и социального партнерства, организации пенсионного обеспечения и социального обслуживания, улучшению условий и охраны труда, обеспечению эффективной занятости населения и социальных гарантий, социальной защиты семьи, женщин, детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, становлению и развитию государственной службы, совершенствованию законодательства о труде, занятости и социальной защите населения, осуществлению международного сотрудничества в установленной сфере деятельности».

В ходе административной реформы Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были объединены Министерство труда и социального развития РФ и Министерство здравоохранения РФ в ныне действующее Министерство здравоохранения и социального развития РФ, с выделением подведомственной ему Федеральной службы по труду и занятости РФ.

Согласно утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Положению о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации», на данное ведомство были возложены «функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопас-

ности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения, демографической политики, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» функции этого ведомства были утверждены в следующем составе: «правоприменительные функции в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, функции по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о занятости населения, об альтернативной гражданской службе, функции по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров».

### **3. Описание нормативных решений**

В связи с недостаточно высокой эффективностью работы существующего Минздравсоцразвития России по направлениям труда и демографии, предлагается воссоздать Министерство труда и социального развития РФ.

В состав нового министерства должны войти профильные подразделения Федеральной службы занятости РФ и Минздравсоцразвития России.

Отдельно может быть рассмотрен вопрос об интеграции в новую структуру Федеральной миграционной службы РФ. В решении последнего вопроса многое зависит от концепции мигра-

ционной политики. Если миграционная политика будет носить административно-правоохранительный характер, тогда миграционную службу следует оставить в МВД России. Если социально-экономический — передать в Минтруд России. Разумеется, важность данной проблемы может потребовать создания Министерства по делам миграции РФ, сочетающего правоохранные и социально-экономические функции.

В данной концепции мы рассматриваем проект воссоздания Министерства труда РФ без миграционной службы, однако с правом участия в разработке и проведении государственной миграционной политики.

Главными задачами Министерства труда и социального развития РФ должны быть:

1. Развитие системы рабочих мест в стране и сокращение безработицы, а также регулирование демографического развития.

2. Разработка государственной экономической политики в интересах занятости, которая представляет собой целесообразную ориентацию налогово-бюджетной, внешнеэкономической, инвестиционной, промышленной, структурной и других хозяйственных политик на поддержание существующей численности рабочих мест и создание дополнительных рабочих мест. Разумеется, эффективная работа в указанном направлении возможна только при активном участии Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства финансов РФ и Министерства регионального развития РФ, в положения о которых также следует внести соответствующие изменения.

Механизмами создания дополнительных рабочих мест должны служить государственные и частногосударственные инвестиционные программы, социальная экспертиза законопроектов, федеральных и региональных программ с позиций их влияния на занятость населения. Порядок проведения социальной экспертизы должен определяться соответствующим федеральным законом. Но, безусловно, высшим экспертом по данным вопросам должен быть обновленный Минтруда России.

3. Выработка государственной политики и осуществление нормативно-правового регулирования в сфере оплаты, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений,



альтернативной гражданской службы, осуществление контроля за деятельностью подведомственных ему служб.

4. Министерство труда и социального развития РФ совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ должно ежегодно готовить и представлять Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ, Правительству РФ «Национальный доклад по проблемам занятости».

5. Министерство труда и социального развития РФ должно координировать деятельность Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ в части разработки и реализации программ социально-экономического развития, инвестиционных программ, проектов бюджетов в части их влияния на занятость населения. Перечисленные документы не должны вноситься в Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание РФ без согласования с Министерством труда и социального развития РФ.

6. Министерство труда и социального развития РФ совместно с другими федеральными органами исполнительной власти не реже чем 1 раз в 5 лет призвано разрабатывать и реализовывать «Федеральную программу создания рабочих мест».

7. Подразделения Федеральной службы занятости РФ, не вошедшие в новое министерство, должны продолжать проведение политики содействия занятости населения в прежнем формате, с учетом принятых в последние годы нормативных актов по разграничению полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Политика содействия занятости в первую очередь представляет собой совокупность мер, принимаемых государством в целях трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки и социальной поддержки граждан, ищущих работу. Проведение данной работы строится на основе административных регламентов по оказанию государственных услуг. Кроме того, за службой останутся обязанности по контролю и надзору в сфере занятости населения, трудовых отношений и т. д.

8. Министерство труда и социального развития РФ не реже 1 раза в 3 года разрабатывает и реализует федеральные целевые программы содействия занятости населения.

9. Министерство труда и социального развития РФ совместно с Федеральной службой государственной статистики РФ должны проводить мониторинг ситуации на рынке труда и докладывать Председателю Правительства РФ (Первому заместителю Председателя Правительства РФ) свои предложения не реже 1 раза в 3 месяца.

10. Кроме того, если не будет создано отдельное ведомство по социальному развитию, Министерству труда и социального развития РФ предстоит осуществлять функции по регулированию в сфере уровня жизни и доходов населения, демографической политики, пенсионного обеспечения, социального страхования, социальной защиты населения. Демографическая политика будет одним из приоритетных направлений работы Министерства труда и социального развития РФ в соответствии с новыми концептуальными документами по этому вопросу, которые предстоит принять Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ.

#### **4. Прогноз последствий принятия проекта**

Внесение предлагаемых изменений создаст нормативную основу для совершенствования организационной основы для проведения политики занятости, демографической политики и ряд других направлений социальной политики в России.

Специализация Министерства труда и социального развития РФ на перечисленных вопросах и интеграция в его состав соответствующих подразделений Министерства здравоохранения РФ и Федеральной службы по труду и занятости РФ не вызовет значительного расширения штатной численности государственных служащих или существенного увеличения бюджетных расходов.

#### **Паспорт проекта нормативно-правового акта**

##### *Цель*

Создание в системе федеральных органов исполнительной власти отраслевого министерства, ответственного за осуществление государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере труда и занятости.

### *Предмет правового регулирования*

Общественные отношения, связанные со структурой федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

*Круг лиц (субъектов), на которых распространяется действие проекта*

Органы государственной власти Российской Федерации.

### *Место в системе законодательства*

*Сфера ведения:* исключительное ведение Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ)

*Отрасль права:* административное и конституционное право.

*Отрасль законодательства:* законодательство в сфере структуры и организации органов государственной власти и управления Российской Федерации.

*Методы правового регулирования:* императивный — в виде управомочивания и обязывания.

### **Нормативные правовые акты, регулирующие отношения, входящие в предмет проекта:**

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ// СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
4. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры Федеральных органов исполнительной власти».
6. Указ Президента РСФСР от 10 ноября 1991 г. «О Министерстве труда и занятости населения РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1574.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 «Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898.
8. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1448.
10. Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390.
11. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2004 г. № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3956.
12. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.
13. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443 «Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3670.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.
16. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 3 июля 2006 г. № 513 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 39. 25 сент.

17. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 13 июня 2007 г. № 415 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 34. 20 авг.
18. Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 27 октября 2006 г. № 274 «О реорганизации территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости» // Текст приказа размещен на официальном сервере Управления Федеральной государственной службы занятости населения по г. Москве <<http://www.labor.ru>>.

Приложение 6. Концепция проекта  
Постановления Правительства Российской Федерации  
«О внесении изменений в Положение о Министерстве  
экономического развития и торговли Российской Федерации  
и Положение о Министерстве финансов  
Российской Федерации<sup>5</sup>»

### 1. Актуальность, цели принятия проекта

Проблемы занятости и безработицы во многих странах рассматриваются как приоритетные макроэкономические проблемы. В российской практике с начала 1990-х гг. укоренилось представление о том, что приоритетными являются проблемы инфляции, объема денежной массы, дефицита государственного бюджета. К сожалению, даже признание этих проблем приоритетными в течение долгого времени не приводило к удовлетворительным результатам государственного регулирования в соответствующих сферах. С большим трудом во второй половине 1990-х гг. удалось убедить Правительство РФ в приоритетности экономического роста и инвестиций. Но занятость и безработица по-прежнему не входят в число приоритетов.

Меры государственного регулирования рынка труда и занятости, зажатые в рамках парадигмы «содействия занятости», импортированной в Россию в начале 1990-х гг., ограничиваются поручениями (в виде программ, концепций) одному ведомству — Федеральной службе по труду и занятости РФ (Роструд). Роструд и региональные службы занятости в рамках своей компетенции и ограниченного бюджетного финансирования оказывают государственные услуги по приему граждан, обратившихся в службу занятости, их регистрации в качестве безработных, выплате пособий по безработице, некоторых других пособий, профессиональной переподготовке, трудоустройству и по ряду других. Данное ведомство не может сколько-нибудь существенно повлиять на количество рабочих мест и ситуацию с занятостью в стране.

Между тем ключевые экономические ведомства — Министерство экономического развития и торговли РФ и Министерство финансов РФ, во-первых, не считают проблемы занятости

<sup>5</sup> С 2008 г. Министерство экономического развития РФ.

приоритетными; во-вторых, практически не занимаются этими проблемами; в-третьих, не учитывают необходимость решения соответствующих проблем в бюджетном планировании и при разработке экономических, в том числе инвестиционных программ. Только в некоторых документах Минэкономразвития России — прогнозах и программах социально-экономического развития на среднесрочную перспективу фигурируют отдельные показатели численности занятых и безработных. Но повышение занятости и сокращение безработицы не включаются в зону ответственности данного министерства.

Внесение изменений в положения о министерствах необходимо для фиксации их политической ответственности за ситуацию с занятостью в стране и побуждения к действиям, направленным на сокращение существующей безработицы.

## **2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования**

### *2.1. Положение о Министерстве экономического развития и торговли РФ*

Министерство экономического развития и торговли РФ, вышедшее в начале 1990-х гг. из бывшего Госплана СССР под именем Министерства экономики СССР, с большим трудом определило для себя, чем ему следует заниматься в условиях рыночных реформ. Постепенно сформировалось ядро функций министерств как главного центра экономического анализа и прогнозов в Правительстве РФ. Во второй половине 1990-х — начале 2000-х гг. министерство по собственной инициативе постепенно сокращало функции, связанные с анализом и прогнозированием демографической и миграционной ситуации, доходов и расходов населения, рынка труда и занятости. После слияния с ведомствами, которые занимались государственным регулированием внутренней торговли (включая Росторгинспекцию), внешней торговли, туризма и ряда других направлений, МЭРТ России получило тот набор функций, который закреплен за ним в настоящее время.

Согласно действующей редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443 «Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации», Минэкономразвития России «является

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности, торговли, имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций, земельных отношений и территориального зонирования, экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, инвестиционной деятельности, включая использование средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ, разработки и реализации ведомственных целевых программ, подготовки сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 гг., создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации, управления государственным материальным резервом, формирования государственного оборонного заказа, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд». Перечень полномочий министерства составляет несколько десятков пунктов, среди которых вопросы рынка труда и занятости не упоминаются.

## *2.2. Положение о Министерстве финансов РФ*

Согласно действующей редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», Минфин России является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвес-



тирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр и пари, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Вопросы регулирования рынка труда и занятости в перечне полномочий министерства не упоминаются.

### **3. Описание нормативных решений**

Представляется необходимым внести в перечень обязанностей Министерства экономического развития и торговли РФ содействие разработке Национального доклада по проблемам занятости, разработку прогнозов и программ, оказывающих влияние на состояние занятости населения.

В перечне обязанностей Министерства финансов РФ должна быть по крайней мере упомянута обязанность через бюджетно-финансовые механизмы влиять на социальную ситуацию в стране, в том числе в сфере труда и занятости.

В соответствии со статусом рассматриваемых документов, изменения и дополнения в них могут быть внесены Постановлением Правительства Российской Федерации.

Исходя из этого, предлагается внести следующие изменения в «Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»:

Подраздел 5.3 раздела II дополнить п. 5.3.24 следующего содержания: «анализ и разработку государственных прогнозов занятости и безработицы, участие в разработке "Национального доклада по проблемам занятости", обеспечивает увязку основных направлений экономической политики и политики занятости в целях минимизации безработицы».

Предлагается внести следующие изменения в Постановление Правительства «О Министерстве финансов Российской Федерации»:

Подраздел 5.3 раздела II дополнить п. 5.3.27 следующего содержания: «приоритетное финансирование программ создания рабочих мест, расширения занятости и минимизации безработицы». Далее по тексту Положения в него могут быть внесены

пункты о приоритетном финансировании демографической политики, здравоохранения, образования, программ минимизации бедности и других наиболее важных социальных программ.

#### **4. Прогноз последствий принятия проекта**

Внесение предлагаемых изменений создаст нормативную основу для расширения полномочий и ответственности ведущих министерств Правительства РФ за состояние занятости в стране.

#### **Паспорт проекта нормативно-правового акта**

##### *Цель*

Содействие решению социально значимых проблем занятости населения и безработицы путем совершенствования распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и возложения на ключевые экономические министерства дополнительных обязанностей по регулированию занятости населения и борьбе с безработицей.

##### *Предмет правового регулирования*

Общественные отношения, связанные с распределением обязанностей и полномочий между органами государственной власти, совершенствованием государственного управления в сфере занятости населения и борьбы с безработицей.

##### *Круг лиц (субъектов), на которых распространяется действие проекта*

Органы государственной власти Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, лица с двойным гражданством.

##### *Место в системе законодательства*

*Сфера ведения:* исключительное ведение РФ (п. «2г» ст. 71 Конституции РФ).

*Отрасль права:* административное и конституционное право.

*Отрасль законодательства:* законодательство в области организации органов государственной власти и управления Российской Федерации.

*Методы:* императивный — в виде управомочения и обязывания.

### **Нормативные правовые акты, регулирующие в настоящее время отношения, входящие в предмет проекта**

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443 «Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3670.
5. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 187 «Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1480.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.
7. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1478.
8. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.
9. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1448.
11. Приказ Минэкономразвития России от 14 сентября 2005 г. № 220 «О Регламенте Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 46. 14 нояб.
12. Приказ Минфина России от 23 марта 2005 г. № 45н «Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 17. 25 апр.

Приложение 7. Концепция проекта  
Постановления Правительства Российской Федерации  
«Об утверждении положения о Государственном фонде  
занятости населения»

### **1. Актуальность, цели принятия проекта**

Основой всех предлагаемых проектов по регулированию рынка труда и занятости, расширению системы рабочих мест, сокращению безработицы должно послужить общее увеличение государственных расходов на соответствующие цели. Расширение расходов на занятость — это в первую очередь инвестиции в создание рабочих мест, программы развития перспективных отраслей национальной промышленности, науки и др. Для этого уже разработаны соответствующие проекты.

В то же время традиционная политика содействия занятости (оказание государственных услуг лицам, обратившимся в службу занятости, в том числе по вопросам трудоустройства, выплаты пособий, содействие в области профессиональной подготовки и др.) нуждается в увеличении финансирования и повышении роли в распределении финансовых ресурсов профильного ведомства (Федеральной службы по труду и занятости РФ или Министерства труда РФ, если таковое будет воссоздано). Для решения данного вопроса предлагается создать Государственный фонд занятости населения.

### **2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования**

В начале 1990-х гг., когда создавалась Федеральная служба занятости РФ, одновременно было принято решение о создании подведомственного ей Государственного фонда занятости населения (ГФЗН). Данное решение было оформлено постановлением Совета Министров РСФСР от 4 июля 1991 г. № 393 «Об утверждении Временного положения о Государственной службе занятости населения РСФСР и Временного положения о Государственном фонде занятости населения РСФСР». Затем на смену данному нормативно-правовому акту было принято постановление Верховного Совета Российской Федерации № 5132-1 от 8 июня 1993 г. «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации».

Согласно указанному нормативному правовому акту «Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, образованный в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», является государственным внебюджетным фондом и предназначен для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости населения».

По положению, «средства фонда занятости являются федеральной государственной собственностью Российской Федерации и находятся в оперативном управлении и распоряжении Государственного комитета Российской Федерации по занятости населения и подведомственных ему территориальных органов федеральной службы занятости населения».

ГФЗН формировался главным образом за счет взносов из фондов оплаты труда предприятий, организаций. Нормативы отчислений в фонд утверждались Федеральным Собранием РФ.

Согласно Положению, средства Фонда занятости направлялись на:

- а) мероприятия по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан, включая содержание (аренду) учебных заведений и выплату стипендий обучающимся по направлению органов службы занятости;
- б) организацию общественных работ;
- в) выплаты пособий по безработице, компенсаций материальных затрат безработным гражданам в связи с их добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости; оказание материальной и иной помощи членам семьи безработного, находящимся на его иждивении, а также гражданам, потерявшим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного законодательством срока его выплаты; оплату периода временной нетрудоспособности безработным гражданам;
- г) возмещение затрат Пенсионному фонду Российской Федерации в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- д) мероприятия по сохранению, созданию дополнительных или новых рабочих мест, по созданию специализированных рабочих мест (производств) для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, по развитию предпринимательской де-

- тельности безработных граждан. Указанные расходы производятся как в порядке прямого инвестирования, так и на условиях кредитования согласно заключаемым договорам;
- е) расходы по анализу рынка труда, расходы в связи с разработкой баланса трудовых ресурсов и программ занятости, включая мероприятия по социальной защищенности различных групп населения;
  - ж) создание и содержание информационных систем рынка рабочей силы и разработку их программного обеспечения, включая приобретение технических средств;
  - з) осуществление информационно-справочной и рекламно-издательской деятельности по вопросам занятости населения;
  - и) научно-исследовательские работы по проблемам занятости населения;
  - к) организацию международного сотрудничества в решении проблем занятости населения, включая вопросы трудовой деятельности граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан на территории Российской Федерации;
  - л) содержание органов службы занятости и ревизионных комиссий, включая расходы на социально-бытовое и медицинское обслуживание работников по нормам и нормативам, принятым для структурных подразделений соответствующих исполнительных органов власти;
  - м) подготовку и повышение квалификации кадров органов службы занятости и содержание учебно-методической базы;
  - н) издание нормативных и методических материалов, а также бланочной продукции общероссийского образца и обеспечение ими органов службы занятости;
  - о) проведение семинаров, совещаний и других организационно-методических мероприятий».

ГФЗН был ликвидирован в результате принятия Федерального закона «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ. Введение единого социального налога (ЕСН) не предусматривало отчислений в фонд занятости, поэтому финансирование политики содействия занятости перешло на бюджетную основу.

С точки зрения Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы РФ это привело к улучшению собираемости налогов и сборов (раньше предприятия нередко задерживали платежи в фонд занятости), сократило налоговое бремя на предприятия (эта уступка бизнесу, вероятно, была главной причиной ликвидации ГФЗН) и повысило целевой характер расходования средств службой занятости.

Что же касается службы занятости, то это вызвало трудности в финансировании политики содействия занятости и привело к пересмотру указанной политики в сторону сужения: из числа финансируемых мероприятий были изъяты сохранение и создание рабочих мест, сразу или постепенно свернуто большинство программ поддержки малого бизнеса и самозанятости, поддержки занятости молодежи и других социально-демографических групп.

### **3. Описание нормативных решений**

Восстановить Государственный фонд занятости населения, как государственный внебюджетный социальный фонд. На основе Положения, действовавшего до 2000 г. и действующих в настоящее время аналогичных документов по Пенсионному фонду Российской Федерации и других, разработать Положение о ГФЗН, внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс РФ, Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» и другие нормативные акты.

Увеличить ставки единого социального налога (ЕСН) на 1–1,5 пп. и установить соответствующий норматив отчислений в Государственный фонд занятости населения. Установить механизм взаимодействия между ГФЗН и Федеральной службой по труду и занятости РФ и воссозданным Министерством труда и социального развития РФ, исходя из того, чтобы последние играли роль распорядителей при расходовании средств фонда. При формировании данного механизма учесть нормативные акты последних лет о разграничении полномочий между федеральными и субъектов Российской Федерации органами исполнительной власти в части проведения политики содействия занятости. В частности, фонд занятости может быть, подобно фонду ОМС, разделен на федеральный и территориальные фонды.



Вменить в обязанность ГФЗН осуществление расходов на следующие цели: мероприятия по сохранению, созданию дополнительных или новых, а также по созданию специализированных рабочих мест (производств) для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, по развитию предпринимательской деятельности безработных граждан; выплаты пособий по безработице и других социальных пособий, предусмотренных законодательством о занятости; мероприятия по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан; организацию общественных работ; создание и содержание информационных систем рынка рабочей силы и разработку их программного обеспечения, включая приобретение технических средств; научно-исследовательские работы по проблемам занятости населения; содержание органов службы занятости и другие цели, установленные законодательством.

#### **4. Прогноз последствий принятия проекта**

Внесение предлагаемых изменений расширит самостоятельность и ответственность Федеральной службы по труду и занятости РФ в осуществлении предусмотренных законодательством и принятыми в установленном порядке программами содействия занятости расходов. В зависимости от норматива отчислений в ГФЗН из единого социального налога, может увеличиться объем финансирования расходов службы занятости, что позволит ей вновь участвовать в создании и сохранении рабочих мест, повысить пособия по безработице и облегчить социальное положение зарегистрированных безработных и их семей.

Возможные отрицательные последствия связаны с возрастанием налогового бремени на предприятия, а также с инфляционным потенциалом увеличения расходов из воссозданного фонда. Данные последствия могут быть компенсированы как адекватным сокращением других налогов, так и проведением соответствующей антиинфляционной политики.

#### **Паспорт проекта нормативно-правового акта**

##### *Цель*

Содействие занятости населения и борьба с безработицей путем увеличения государственного финансирования указанных сфер.

### *Предмет правового регулирования*

Общественные отношения, связанные с совершенствованием социальной политики государства, а также с финансированием указанной сферы.

*Круг лиц (субъектов), на которых распространяется действие проекта*

Органы государственной власти Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, лица с двойным гражданством.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели.

### *Место в системе законодательства*

*Сфера ведения:* исключительное ведение Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

*Отрасль права:* право социального обеспечения и административное право.

*Отрасль законодательства:* законодательство в сфере содействия занятости населения и борьбы с безработицей.

*Методы правового регулирования:* императивный — в виде управомочивания и обязывания; диспозитивный — предусматривающий выбор поведения субъектом соответствующего правоотношения.

### **Нормативные правовые акты, регулирующие отношения, входящие в предмет проекта**

1. Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2000. № 32. Ст. 3340.
3. Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032–1» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 18. Ст. 566. 2 мая.

4. Федеральный закон «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.
5. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1997 г. № 1560 «Об аудиторских проверках Государственного фонда занятости населения Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5812.
6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1448.
8. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 июля 2005 г. № 485 «Положение о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 39. 26 сент.
9. Постановление Минтруда России от 25 ноября 1997 г. № 59 «Об утверждении Положения о распределении средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, централизуемых на федеральном уровне» // Текст постановления официально опубликован не был.
10. Приказ Минтруда России, МНС РФ, Минфина России и ЦБ РФ от 23 апреля 2001 г. № 341-АП, БГ-6-07/338, 32н, 139-П «Положение о перечислении остатков средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации в федеральный бюджет» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.

## Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управленческое и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управленческое и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

Возглавляет Центр доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

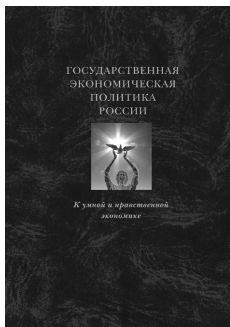
*Наш адрес:*

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, 5 этаж).

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-03, 981-57-09,

e-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru); <http://www.rusrand.ru>

**В ЦЕНТРЕ ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА  
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО  
ПРОЕКТИРОВАНИЯ  
ВЫХОДИТ ИЗ ПЕЧАТИ:**



**Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике.** В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008.

В не имеющем аналогов пятитомном труде большого авторского коллектива предлагается фундаментальная государственно-управленческая платформа модернизации состояния экономики и экономической политики России. В целенаправленном научно-экспертном исследовании были впервые соединены методы и знания фундаментальных наук (философии, истории, права, физики и математики), прикладных (экономики, политологии, социологии, психологии, демографии, экологии, менеджмента), отраслевых наук (по видам экономической деятельности и иным сегментам экономики) и специально разработанные методы проектирования государственно-управленческих практик. Специальные методы анализа, верификации результатов, прогнозирования последствий предлагаемых управленческих решений повышают практическую значимость работы. Ее главным итогом является пригодная для реализации программа действий, дающая практикующим властям своеобразную «дорожную карту» для дальнейшего социально-экономического развития страны.

Значимый вывод о неприемлемости сформировавшейся в 1990-е гг. и начале XXI в. (по состоянию на 2007 г.) российской экономической политики сделан в работе на основании четких и системных ценностных критериев, которые указывают на расходящийся характер процессов развития, ведущий к критическим рискам и угрозам. Предложены конкретные меры по исправлению экономической политики в каждом ее сегменте. Системообразующими принципами конструктивной части работы выступили: переход от институционального к ценностному целеполаганию в государственном управлении, введение понятия «социальный гуманизм», соединяющего экономическую и социальную политики, принцип трехпериодного планирования, связывающий текущее, средне- и долгосрочное управление и принцип устойчивости развития.

Работа адресована прежде всего российским властям всех уровней и может быть полезна специалистам в сфере экономики и государственного управления.

## ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ:

- **С.С. Сулакшин**  
Российская экономика: от сырья к знаниям (технология перехода). — М.: Научный эксперт, 2008. — 128 с.
- **С.С. Сулакшин, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов и др.**  
Региональное измерение государственной экономической политики России. М.: Научный эксперт, 2008. — 200 с.
- **И.Б. Орлов, С.С. Сулакшин, И.Ю. Колесник, М.В. Вилисов**  
Государство социального гуманизма — от теории к практике. М.: Научный эксперт, 2008. — 224 с.
- **С.С. Сулакшин, Б.Б. Рубцов, М.А. Абрамова и др.**  
Финансовые рынки и экономическая политика России. М.: Научный эксперт, 2008. — 136 с.
- **С.С. Сулакшин, С.В. Максимов, И.Р. Ахметзянова и др.**  
Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. — 464 с.
- **В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, Н.Е. Фонарева, К.Ю. Тотьев и др.**  
Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. — 416 с.

## Материалы научных конференций:

- **Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Экономическая доктрина Российской Федерации /** Материалы Российского научного экономического собрания (Москва, 19–20 октября 2007 г.) — М.: Научный эксперт, 2008. — 1080 с.
- **Национальная идентичность России и демографический кризис /** Материалы II Всероссийской научной конференции (15 ноября 2007 г.) — М.: Научный эксперт, 2008. — 860 с.

## Материалы научных семинаров:

- **Роль элит в смене парадигм социально-экономического развития России (1991 г., 2000 г., 2008 г. —?).** Проблемы современного государственного управления в России (материалы научного семинара). Выпуск № 1(15). М.: Научный эксперт, 2008. — 208 с.
- **Экономическая доктрина как инструмент государственного управления в современной России.** Проблемы современного государственного управления в России (материалы научного семинара). Выпуск № 2 (16). М.: Научный эксперт, 2008. — 112 с.
  
- **Эпоха Постмодерна и новый цивилизационный контекст.** Материалы научного семинара. Выпуск № 1 (10). М.: Научный эксперт, 2008. — 272 с.
- **Глобализм и цивилизационная идентичность России.** Материалы научного семинара. Выпуск № 2 (11). М.: Научный эксперт, 2008. — 112 с.

## ГОТОВЯТСЯ К ПУБЛИКАЦИИ:

- **А.В. Кашепов, С.С., Сулакшин, А.С. Малчинов**  
**Рынок труда: проблемы и решения**
- **В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, М.В. Вилисов, В.И. Кушлин**  
**О модернизации государственной системы управления экономическим развитием в России**
- **В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян, С.С. Сулакшин**  
**Идеология экономической политики: проблема российского выбора**

*Научное издание*

**Алексей Владимирович Кашепов  
Степан Степанович Сулакшин  
Александр Сергеевич Малчинов**

**Рынок труда:  
проблемы и решения**

Редакторы: *О.А. Плетнева*  
Технический редактор *О.А. Середкина*  
Художник *С.Г. Абелин*  
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*  
Корректор: *М.Б. Почаева*

**Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования**

107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.

Адрес сайта: [www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)

E-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru)

Сдано в набор 27.06.2008 г.

Подписано в печать 7.07.2008 г.

Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная № 1.

Гарнитура Minion. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 14,5. Тираж 500 экз. Заказ № 741