

Р.А. Долженко, С.Б. Долженко, Д.А. Антонов

Роль и возможности служб занятости региона (взгляд стейкхолдеров Свердловской области)

УДК 331.5.07

Аннотация. В работе анализируется отношение ключевых стейкхолдеров (работодателей и соискателей) Свердловской области к деятельности, результатам, основным целям и принципам работы служб занятости. Исследование проведено с целью определить перспективные направления развития системы содействия занятости в регионе. Оно показало, что стейкхолдеры в целом удовлетворены действующим набором услуг, оказываемых службами занятости, но заинтересованы в расширении их перечня. В условиях пандемии, изменений на рынке труда, цифровизации общественных отношений все большее значение приобретает учет персональных запросов, региональной и территориальной специфики. Стейкхолдеры видят потребность в системных изменениях «сверху» с учетом общих трендов и государственной политики и адаптации деятельности центров занятости «снизу» – под особенности региона, территории, категории клиентов.

Ключевые слова: занятость населения; рынок труда; безработные; служба занятости; стейкхолдеры; стратегия развития служб занятости

Введение

Более 30 лет назад был принят закон «О занятости населения»¹, который регулирует деятельность граждан, связанную с удовлетворением потребностей, не противоречащую законодательству и приносящую, как правило, трудовой доход. Реализация государственной политики в этом направлении невозможна без системы институтов, основой которой являются службы занятости. За прошедшее с тех пор время общественные отношения претерпели значительные изменения, и это не могло не сказаться на содержании закона. Однако большинство

¹*Благодарность.* Авторский коллектив выражает благодарность рецензентам работы, чьи замечания и предложения позволили более качественно подойти к методологии исследования, изучить проблему и сформулировать видение ее решения.

Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

введенных в него новаций носили точечный характер и не затрагивали сущность деятельности в сфере содействия занятости.

Обсуждение идеи реформирования службы занятости около 10 лет назад, в результате которого за образец предлагалось принять немецкую модель, к конкретным рекомендациям тогда не привело. Следующим этапом стал национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»², в котором был представлен подход к реформированию центров занятости через призму бережливых технологий и использования бизнес-инструментов. В ходе реализации ряда пилотных проектов были сделаны попытки совместить опыт работы российской службы занятости с лучшими практиками Международной организации труда. Одним из важных итогов этой работы стала попытка переосмыслить актуальность существующего пакета госуслуг по содействию трудоустройству. Опыт реализации нацпроекта показал, что рынок труда и его субъекты предъявляют системе занятости новые запросы.

Целью данной работы является изучение мнения ключевых стейкхолдеров о деятельности служб занятости Свердловской области для оценки их восприятия и определения перспективных направлений развития системы содействия занятости в регионе. Иными словами, мы попытались ответить на вопрос: насколько деятельность служб занятости соответствует ожиданиями субъектов, которые пользуются ее услугами? Для этого были определены клиентские группы, выделены их потребности, а затем – оказываемые услуги соотнесены с ожиданиями и даны рекомендации по актуализации перечня продуктов и форм работы центров занятости.

Обзор литературы

Тема развития деятельности центров занятости вызывает постоянный, хотя и не слишком активный интерес отечественных исследователей. Последний, как правило, усиливается на начальных этапах экономических кризисов.

В ряде работ описаны особенности отечественных центров занятости [Горина, 2012], исторические предпосылки их появления

² Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам) (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

и развития [Карташов и др., 2021], региональные особенности деятельности [Григорян, 2014; Нетеребский, 2011] и пр. В одном из исследований на примере Белгородской области представлены структурные компоненты управления развитием региональной службы занятости населения как сложной системы с позиции ресурсного подхода [Болтенкова, Солнышкина, 2012]. Основные его положения развивают выводы и наработки, описанные одним из авторов в более ранней статье [Болтенкова, 2007]. К сожалению, ряд моментов не позволяет транслировать выводы на другие регионы, ограничивает возможности ее использования для системной работы.

К.Г. Кязимов, проанализировав результаты развития и деятельности государственной службы занятости [Кязимов, 2011], приходит к выводу, что необходима активизация политики занятости через синхронизацию интересов работодателей, органов образования, служб занятости и социальных партнеров.

В работах Т.Ю. Базыленко проводится анализ новых направлений использования центров занятости, таких как развитие предпринимательства, содействие самозанятости, регулирование рынка труда и пр. [Базыленко, 2012, 2013]. Многие предложения автора, на наш взгляд, способны усилить роль данных организаций в вопросах проактивного управления занятостью населения (а не только реагирования на изменения и реализации государственных нормативных актов). Отметим, что это направление вызывает интерес и у других ученых, например, С. Змияк поднимает вопрос взаимодействия центров занятости с частными порталами по поиску работы [Змияк, 2011].

В зарубежных изданиях интерес к теме деятельности служб занятости постоянно растет. Так, в базе Web of Science³ число проиндексированных публикаций, в которых понятия employment centers/employment services (центры занятости/службы занятости) используются в заголовках или ключевых словах, за последние 10 лет увеличилось более чем вдвое.

Некоторые зарубежные работы посвящены изучению страновых особенностей деятельности центров занятости [Ge, Han, 2014; Gonzalo, Saarela, 2001; Koning, 2009; Milosevic et al., 2012]. В других анализируются изменения в службах занятости под

³ Web of Science. URL: <https://webofknowledge.com/>

влиянием цифровизации и развития общественных отношений [Pandiani et al., 2004]. Встречаются даже исследования, в которых анализируются возможности содействия занятости отдельных категорий населения, в том числе специфических, например, потребителей программ лечения наркомании [Sherba et al., 2016].

Особый интерес вызывает исследование, в котором анализируется система управления службами занятости в России в сравнении с зарубежной практикой [Bronnikova et al., 2018]. Важным выводом авторов стало признание необходимости поддержки институциональной трансформации отечественных служб занятости, связанной с социальными ожиданиями и социально-психологическим состоянием получателей различных государственных услуг.

В целом, и в российских, и в зарубежных публикациях все четче прослеживается запрос на развитие служб занятости в сторону еще большего удовлетворения потребностей клиентов. При этом подобными клиентами могут выступать самые разные субъекты, более того, их запросы могут различаться в зависимости от места. Очевидно, что разные типы локальных рынков труда обуславливают разные потребности граждан: от самореализации в мегаполисе до удовлетворения ежедневных потребностей в депрессивных территориях. Понимание этих запросов стейкхолдеров позволит выделить направления развития центров занятости на местах.

Напомним, что стейкхолдер в общепринятой трактовке – это физическое либо юридическое лицо, которое прямо или косвенно воздействует на работу организации или располагает определёнными ожиданиями от результатов ее деятельности. В контексте нашего исследования стейкхолдерами деятельности службы занятости могут быть работники, работодатели, органы государственной власти, люди, которые заняты поиском работы. Для проведения исследования мы выбрали только ключевых стейкхолдеров (к ним были отнесены работодатели и люди, ищущие работу) и попытались выяснить их мнение о деятельности по содействию занятости населения в Свердловской области.

Методология исследования

Для понимания предпосылок и особенностей используемых подходов проясним контекст исследования.

В 2019 г. Свердловская область вместе с еще 15 субъектами РФ вошла в пилотный проект по модернизации государственной службы занятости, который включал в себя переход на единую цифровую платформу «Работа в России», переоснащение и переоборудование отдельных центров занятости, введение в состав службы карьерных и кадровых консультантов, провозглашение принципа клиентоцентричности. Запрос на модернизацию и направления ее реализации были сформулированы и доведены до региона Министерством труда и социальной защиты РФ. По истечении первых двух лет преобразований стало понятно, что установки, транслируемые «сверху», зачастую слабо или вовсе не отражают региональную специфику.

Структура рынка труда Свердловской области неоднородна. Здесь присутствуют мегаполис с его агломерацией и развитой диверсифицированной экономикой, большое количество старопромышленных моногородов, а также сельские территории с преобладанием предприятий АПК. Соответственно, здесь как нигде востребована гибкая модель управления занятостью, учитывающая особенности каждого сегмента рынка.

Например, начиная с 2014 г. в крупных центрах занятости региона были внедрены электронные очереди с возможностью анализа данных о причинах обращения. Как показал проведенный нами анализ отчетности, собранной по центрам занятости Свердловской области за 2021 г., 78% клиентов обращаются в эту службу за пособием, еще 9% – это «алиментщики», 6% – приходят за справками, оставшиеся 7% – в поисках работы.

В ходе исследования мы исходили из того, что для эффективного функционирования центров занятости необходимо учитывать локальные особенности рынка труда. С этой целью мы провели сегментацию клиентов по территориям проживания и типам характерных социальных отношений (паттернов социального поведения), формирующих их запросы к локальному рынку труда (табл. 1).

Такая сегментация необходима, так как на различных типах территорий исторически складываются характерные формы поведения субъектов рынка труда, к которым относятся в том числе клиенты центров занятости. Например, в сельской местности их деятельность, как правило, связана с удовлетворением ежедневных потребностей, в моногороде важный аспект

трудового поведения – миграция, в мегаполисе востребована в первую очередь самореализация. Исходя из этого, мы постарались выяснить, каким должен быть облик службы занятости в глазах основных целевых клиентских групп, конкретно – населения, бизнеса и других стейкхолдеров.

Таблица 1. Сегментация граждан – клиентов центров занятости в зависимости от территории проживания

№	Тип территории	Критерий сегментации граждан	Вариант
1	Мегаполис	<ul style="list-style-type: none"> • Формат занятости • Размер организации работодателя • Направление деятельности предприятия 	<ul style="list-style-type: none"> • Фриланс/временная занятость/постоянная занятость • Крупный/средний/малый бизнес • Малый бизнес на сервисе / Малый бизнес на инновациях • Белая / серая занятость • Наличие доступа к социальным лифтам
2	Село	<ul style="list-style-type: none"> • Формат занятости • Форма оплаты работы • Мотивация к миграции 	<ul style="list-style-type: none"> • Белая / серая занятость • Работа в с/х с учетом сезонности • Низкая стоимость труда / Натуральный обмен/ хозяйство • Принципиальная оседлость / стремление к переезду в город
3	Моногород или районный центр	<ul style="list-style-type: none"> • Направление деятельности градообразующего предприятия • Бюджетный/коммерческий сектор работы • Формат занятости • Направление мобильности по отношению к областному центру 	<ul style="list-style-type: none"> • Выраженный оттенок монопрофильности • Возможность выбора работы с достойной оплатой из нескольких вариантов работодателей (включая бюджетные организации) • Белая / серая занятость • Суточная/недельная миграция в направлении областного центра или ближайшей агломерации

В ходе исследования необходимо было учесть двойственный характер института поддержки занятости. Он одновременно выполняет и социальные, и экономические задачи, и это нередко выражается в размытости приоритетов деятельности на всех уровнях – например, можно ли освоить 100% средств федерального бюджета [соцподдержки] при одновременном снижении показателя регистрируемой безработицы. Объективно реализация социального компонента в деятельности службы занятости на местах имеет реактивный характер (постреагирование): служба пытается смягчить последствия негативных экономических процессов, выполняя роль «социального буфера».

Такое положение вещей поддерживается системой показателей госпрограмм, ориентированных на преодоление последствий экономических кризисов различного масштаба, причем эти показатели целиком определяются федеральным центром, но в виде активной политики реализуются за средства субъекта РФ.

К примеру, государство требует от центров занятости выполнения таких показателей, как: трудоустройство зарегистрировавшихся в качестве безработных с учетом модели занятости в сельской местности, в моногороде, в мегаполисе, снижение коэффициента напряженности и ряда показателей по отношению к гражданам, испытывающим трудности при трудоустройстве. Регулятор на уровне субъекта может устанавливать дополнительные требования к результатам деятельности центров занятости, но, как правило, системно не пользуется данной возможностью. В частности, эти показатели могут быть прописаны в региональных нормативных актах, стратегиях развития рынка труда региона и других документах.

Для выяснения предназначения центров занятости в Свердловской области в восприятии стейкхолдеров, в январе-апреле 2022 г., в условиях работы в удаленном режиме из-за очередных пандемийных ограничений и в преддверии введения преимущественно дистанционного взаимодействия службы занятости с населением, мы провели анкетный опрос. Была охвачена вся территория региона – 41 центр занятости, обслуживающий 73 муниципальных образования. В качестве целевых клиентских групп были выбраны безработные (категории А и Б по результатам профилирования⁴), работодатели, граждане, испытывающие трудности в поиске работы (инвалиды, беженцы и вынужденные переселенцы, одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов, и другие категории, отнесенные к данной группе), выпускники среднеспециальных и высших учебных заведений.

Всего в исследовании приняли участие 496 граждан и представители 214 работодателей. Выборка физических лиц была

⁴ Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 февраля 2022 г. № 84н «Об утверждении Стандарта процесса осуществления полномочия в сфере занятости населения по организации и проведению специальных мероприятий по профилированию граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы, и работодателей».

стратифицирована с помощью программного комплекса «Катарсис». Внутри страт отбирались наиболее активные клиенты (в зависимости от количества обращений в службу). Выборка юридических лиц осуществлялась из сегмента среднего и крупного бизнеса, представленного в районе проведения исследования.

Опрос проводился в электронном виде. Ссылка на анкету предоставлялась а) клиентам центра занятости, отобранным из общей базы исходя из критериев репрезентативности и ответственности генеральной совокупности; б) службам по работе с персоналом организаций среднего и крупного бизнеса, сотрудничающим с территориальными центрами занятости, с сопроводительным письмом от исследовательской группы с целью минимизации административного воздействия и возможных искажений в результатах опроса.

Опросники были сформированы с учетом особенностей целевых клиентских групп и состояли из двух блоков. В первом из них аккумулировалась общая информация о респонденте, его опыте взаимодействия со службой занятости, его оценке удовлетворенности полученными услугами; во втором респонденту предлагалось ранжировать принципы, которыми, по его мнению, должна руководствоваться в своей работе служба занятости. Такое ранжирование позволит наметить направления дальнейшей модернизации службы, как в части правового регулирования (совместно с коллегами из федеральных ведомств), так и в части расширения и совершенствования пакета услуг.

Свод из 10 принципов был сформирован в рамках фокус-группы, организованной на предварительной стадии исследования. В фокус-группу вошли 16 экспертов в области рынка труда и занятости, в том числе восемь директоров по персоналу, один экс-директор по персоналу, возглавляющий Ассоциацию карьерных консультантов, четверо ученых и преподавателей из Института экономики УРО РАН, УрФУ, УрГЭУ, три руководителя департамента по труду и занятости региона. Шесть участников фокус-группы входят также в профильные профессиональные сообщества: Ассоциация карьерных консультантов Урала, Ассоциация руководителей и специалистов по управлению человеческими ресурсами Свердловской области.

На подготовительном этапе нами был сформулирован перечень вопросов, который был озвучен экспертам, помогавшим с разработкой анкеты – основного инструментария исследования.

- Каково предназначение центров занятости в регионе? Какие еще дополнительные функции они могут реализовывать, при условии, что это даст нужные эффекты для населения, бизнеса, органов власти региона?

- Каковы сегменты граждан, обращающихся в службы занятости? Какие цели они преследуют?

- Насколько востребованы работодателями дополнительные организационные функции, которые выполняют центры занятости?

- Каким образом центры занятости могут быть вовлечены в решение актуальных кадровых вопросов, стоящих перед субъектами труда региона (например, нехватка рабочих, инженеров на промышленных предприятиях)? Как они могут помочь в решении вопросов, связанных с трудовой миграцией населения между муниципалитетами и регионами страны?

- Насколько влияет деятельность служб занятости на показатели рынка труда и уровня безработицы и др.

Ответы на эти вопросы позволили выявить проблемы деятельности центров занятости, сформулировать темы для обсуждения направлений решения выделенных проблем. В основе такого подхода – убежденность в том, что деятельность центров занятости базируется на определенных принципах, и для ее улучшения необходимо сформулировать эти принципы таким образом, чтобы они отражали запросы ключевых стейкхолдеров.

Эксперты исходили из того, что принципы должны быть понятны представителям разных социальных групп и слоев, однозначно ими толковаться, быть направлены на повышение эффективности реализации государственной политики занятости на территории Свердловской области (в контексте определенных на конкретный период целей), быть измеримы и применимы в конкретных обстоятельствах через четкие процедуры. Кроме того, они не должны противоречить законодательству РФ; за каждым принципом должен просматриваться паттерн организационного поведения сотрудника службы занятости населения, направленного на достижение целей учреждения.

В результате в работу был принят набор принципов взаимодействия центров занятости региона с клиентами, отраженный в таблице 2.

Таблица 2. Принципы взаимодействия центров занятости региона с клиентами

№	Принцип	Расшифровка содержания
1	Гибкость и адаптивность	Учитывать ситуацию на рынке труда, гибко под нее подстраиваться. Использовать инструменты и подходы сообразно ситуации.
2	Простота и доступность	Обеспечивать удобство в коммуникациях и поиске информации при работе со службой занятости. Постоянно оптимизировать технологии и документооборот.
3	Адресность	Оказывать необходимую и достаточную помощь тем, кто готов действовать (тем, кто готов к сотрудничеству) в соответствии с их запросами
4	Профессионализм	Использовать в работе передовые технологии, новейшую информацию. Искать оптимальные способы решения проблем клиента. Занимать экспертную позицию в процессе взаимодействия. Постоянно повышать уровень знаний и навыков.
5	Доброжелательность	Демонстрировать заинтересованность в клиенте, внимание к его потребностям. Демонстрировать готовность помочь. Помогать реально, а не формально.
6	Открытость	Взаимодействовать со всеми участниками рынка труда на основании прозрачных и понятных правил
7	Оперативность	Реагировать на рабочие ситуации с максимально возможной быстротой.
8	Проактивность	Прогнозировать потребности клиентов. Прогнозировать ситуацию на рынке труда. Действовать на опережение на основании прогнозов.
9	Результативность	Четко представлять результат своей деятельности и достигать его всеми возможными способами, не противоречащими законодательству РФ
10	Инновационность	Искать и внедрять новые инструменты работы.

Как видно, в этом перечне понятие «клиентоориентированность» в явном виде не представлено – из-за сложности его определения. Тем не менее принципы, определяющие взаимодействие с клиентами, занимают в нем значительное место.

Респондентам было предложено дважды выполнить ранжирование принципов на основании попарных сравнений (всех со всеми), при этом:

- в процессе первого ранжирования нужно было ответить на вопрос: какие принципы наиболее выражены в работе службы занятости в данный момент? (таким образом мы получаем образ службы «сейчас»);

- во втором случае: какие принципы должны быть выражены сильнее в работе обновленной службы занятости? Результатом должен стать желаемый образ службы «в будущем» (ответ на главный вопрос исследования).

Каждому выбору в пользу того или иного принципа присваивался балл, в дальнейшем анализировалась разница в баллах отдельно по каждому принципу «сейчас» и «в будущем». Существенное расхождение значений позволило выявить «точки напряжения» для клиентских групп, которые, по нашему мнению, должны определить направления модернизации Центров занятости в Свердловской области.

Таким образом, анкетный опрос затрагивал два аспекта – репутация востребованности блока существующих государственных услуг среди основных целевых клиентских групп, равно как и анализ удовлетворенности клиентов; а также понимание основных принципов, на которых должна строиться работа службы занятости населения после реформы.

Результаты исследования восприятия стейкхолдерами центров занятости региона

Как показало исследование, средняя оценка удовлетворенности клиентов текущим состоянием деятельности службы занятости составляет 4,5 по пятибалльной шкале, что можно считать достаточно высоким уровнем.

Запрос на услуги службы занятости у граждан зависит как от их категории (возраста, социального статуса), так и от территории проживания. Особо из массива ответов выделяются отзывы выпускников и инвалидов. У работодателей существенные отличия наблюдаются в зависимости от местонахождения организации.

По мнению граждан, к наиболее *востребованным услугам, предлагаемым центрами занятости*, относятся:

- выплата пособия по безработице (86,2% опрошенных);
- информирование о вакансиях (83,5%);
- помощь в определении профессии для обучения (62,1%);
- организация ярмарок вакансий (61,0%).

Выпускники образовательных организаций, закончившие учебу в течение последнего года – единственная категория респондентов, которые среди актуальных услуг отметили сначала информирование о вакансиях, а лишь потом выплату пособия по безработице. У остальных клиентов службы занятости она ассоциируется в первую очередь с возможностью получить пособие.

Для граждан, активно ищущих работу, одним из приоритетных направлений деятельности службы является содействие в создании ИП, организация самозанятости.

Непопулярны у граждан такие услуги, как:

- снятие тревожности, внутреннего психологического напряжения, стресса;

- помощь в составлении личного плана по поиску работы;
- содействие в переезде (переселении) в другую местность для трудоустройства.

Инвалиды к невостребованным услугам, помимо содействия в переезде (переселении) в другую местность для трудоустройства, отнесли также организацию ярмарок вакансий и организацию временных работ с материальной поддержкой от центра занятости для выпускников профессиональных образовательных учреждений.

Что касается работодателей, одной из самых востребованных услуг службы занятости для них априори является подбор необходимых работников. А вот актуальность других услуг различается в зависимости от вида населенного пункта. В мегаполисе наиболее востребованы организация ярмарок вакансий и обучение (переобучение) граждан, в том числе находящихся под риском увольнения, за счет бюджетных средств. В организации общественных и временных работ работодатели Екатеринбурга не видят необходимости – они оценили ее актуальность на 2 балла из 5 (где 1 балл – услуга совсем не востребована, а 5 баллов – очень востребована). Это наименее популярная у столичных организаций услуга.

В других населенных пунктах наименее востребованными оказались услуги по подбору инвалидов на квотируемые рабочие места и получение субсидии за оборудованное рабочее место (средняя оценка – 3,29 и 3,24 соответственно). В крупных городах региона популярны ярмарки вакансий, организованные центрами занятости, а также помощь специалистов службы при составлении профилей вакансий.

В рамках реализации мероприятий по дополнительной социальной поддержке граждан, ищущих работу, службы занятости населения на протяжении многих лет взаимодействуют с государственными и муниципальными учреждениями, бизнес-сообществом в организации общественных и временных работ.

В небольших городах, моногородах, как правило, в качестве социальных партнеров из года в год выступают одни и те же организации-работодатели, что во многом объясняет их высокую оценку актуальности соответствующих услуг.

В сельской местности организация временных работ и подбор для них работников также довольно востребованы, но по другой причине. За счет них удовлетворяются кадровые потребности, связанные с сезонной деятельностью предприятий. Кроме того, здесь в числе основных проблем работодателей «кадровый голод», связанный с оттоком населения.

Если рассматривать позицию работодателей, исходя из численности организации, то крупный и малый бизнес обращаются в центры занятости в первую очередь за подбором необходимых работников, организацией ярмарок вакансий. У среднего бизнеса, помимо подбора кадров, востребованы организация общественных и временных работ.

Мы попросили граждан сформулировать *предложения по изменению, расширению спектра услуг*, которые должны, по их мнению, оказывать центры занятости (путем выбора услуг из предложенного перечня, где был предусмотрен также вариант «иное»). Оказалось, что в первую очередь их интересует внедрение электронных услуг и сервисов:

- получение на электронном сервере информации об образовательных программах и образовательных организациях для переподготовки или повышения квалификации;
- получение актуальной информации на гаджет/смартфон (через специальное приложение) о мероприятиях, связанных с развитием рынка труда, подборе и найме работников в компанию, о мероприятиях по формированию (развитию) умений и навыков для поиска работы;
- онлайн-консультации по поиску дистанционной занятости и (или) удаленной работы;
- онлайн-консультации по законодательству о занятости и трудовому праву.

Данные услуги считают наиболее перспективными жители как мегаполиса, так и небольших городов. Действительно, развитие цифровой экономики требует внедрения современных электронных сервисов, в том числе в сфере содействия занятости. В то же время практика показывает, что жизненные ситуации,

с которыми обращаются граждане, зачастую требуют индивидуального подхода, действий, не укладывающихся в заранее разработанные шаблоны. В таких случаях эффективнее будет личное сопровождение специалистом гражданина при оказании комплекса услуг.

Мы проанализировали готовность и запрос граждан на переход центров занятости в электронный формат работы. Большинство граждан (40,3% опрошенных) считают оптимальным совмещенный режим: подача заявления в электронном виде, дальнейшее взаимодействие – лично. Впрочем, по этому вопросу проявилась ярко выраженная возрастная дифференциация: 58% молодежи в возрасте до 24 лет предпочитают исключительно дистанционный формат (особенно это характерно для мегаполиса), а 54% людей старшего поколения (более 55 лет) – исключительно личное взаимодействие.

Среди работодателей около 75% респондентов считают наиболее удобным сочетание личного и дистанционного формата взаимодействия с центром занятости. Готовы к электронному взаимодействию «уже завтра» только 30% работодателей.

К топ-5 перспективных услуг граждане также отнесли раннюю профессиональную ориентацию подростков (не достигших 14 лет). Респонденты-выпускники считают ее наиболее значимой. Запрос на раннюю профориентацию хотя и приводит к конкуренции с учреждениями образования, свидетельствует о том, что имеет смысл включить данный сервис в пакет услуг службы занятости. Нормативное закрепление на федеральном уровне координирующей роли ее органов в профориентационной деятельности позволит через работу с подростками активнее вовлекать взрослых в орбиту интересов службы.

Инвалиды в число первоочередных желательных услуг ставят сопровождаемое трудоустройство граждан, в том числе имеющих инвалидность.

В свою очередь работодатели наиболее перспективными услугами службы занятости видят организацию обучения граждан для удовлетворения актуальных кадровых потребностей предприятий, отбор кандидатов из числа студентов предвыпускных и выпускных курсов техникумов, колледжей, вузов для трудоустройства в организациях, а также содействие в организации их стажировки.

Около половины работодателей полагают перспективными содействие специалистов службы занятости в разработке бизнес-проектов (с учетом ситуации на рынке труда), формировании позитивного имиджа, брендинге организаций (60% респондентов – представителей крупного бизнеса считают эту услугу необходимой, у остальных категорий она менее популярна), а также помощь в формировании кадрового резерва организаций, кадровом прогнозировании для обеспечения производства (бизнеса).

Необходимость предоставления центрами занятости таких услуг, как аутсорсинг кадрового делопроизводства, ассесмент-центр персонала (комплексная оценка выраженности компетенций), отметили только треть работодателей. Примерно столько же затруднились с ответом.

По мнению граждан, *базовыми принципами, на основе которых функционирует служба занятости*, являются результативность, доброжелательность, профессионализм. В будущем граждане также хотят видеть ее результативной и профессиональной. Результаты опроса работодателей в целом схожи с ответами граждан. Но в этой категории выделяется мнение работодателей Екатеринбурга. Основными принципами, которыми, по их мнению, руководствуется служба занятости в настоящее время, являются простота/доступность, адресность и открытость. После модернизации приоритетными принципами в деятельности службы занятости они видят результативность, профессионализм и оперативность.

Определяя направления развития службы занятости, необходимо не только отталкиваться от общего представления клиентов о ее будущем облике, но и обратить внимание на изменение запросов граждан и работодателей (дельта «завтра-сегодня») (рис. 1).

Как видно из рисунка, у работодателей ярко выражены сдвиги интересов в сторону таких принципов, как инновационность, результативность, проактивность и профессионализм. С одной стороны, работодатели в основном обращаются в службу занятости с ключевой проблемой – поиск необходимых работников. Но каждый бизнес индивидуален и решает в тот или иной момент времени свои задачи (расширение присутствия на рынке, перепрофилирование организации, дефицит квалифицированных кадров на территории и пр.). Запрос на инновационность,

результативность, проактивность свидетельствует о том, что бизнес-сообществу необходимо, чтобы специалист службы занятости погружался в его ситуацию, подходил к решению проблемы не формально.



Рис. 1. Модернизация службы занятости, по мнению клиентов
(дельта «завтра–сегодня»)

У граждан наряду с указанными принципами повышается спрос на адресность службы занятости. Это говорит о том, что ключ к успеху – клиентоориентированность при предоставлении услуг. Необходимо идентифицировать потребности целевых клиентских групп, индивидуализировать под них пакеты услуг с учетом особенностей территории.

Несмотря на то, что доброжелательность сотрудников службы занятости, по оценке граждан, должна сохраниться в будущем, спрос на этот принцип уменьшился в разы по сравнению с другими. Такие принципы, как открытость, простота и доступность, по результатам опроса, тоже мало востребованы у граждан.

Стоит отметить также территориально обусловленный разброс оценок принципов работы службы занятости (особенно сильный – у граждан) (рис. 2).

У жителей мегаполиса преобладает запрос на доброжелательность, адресность и открытость службы занятости; в крупных городах – на проактивность, инновационность и адресность;

в небольших городах – на результативность и инновационность, в сельской местности – на инновационность и проактивность предоставления государственных услуг.



Рис. 2. Модернизация службы занятости, по мнению граждан (дельта «завтра–сегодня» в зависимости от территории)

Результаты опроса говорят о том, что для формирования доверия к услугам обновленной службы занятости в поселениях разного типа необходимо применять разные подходы. Это предполагает использование вариативных должностных регламентов, развитие коммуникативных технологий, вплоть до составления, по примеру бизнес-практик, стандартных скриптов взаимодействия. Речь идет не об индивидуальности услуг, а скорее об индивидуальности подачи. По сути, это приглашение клиента к взаимодействию и повышение обращаемости, востребованности услуг службы занятости через индивидуализированный подход.

У работодателей более выражен, чем у граждан, запрос на результативность, инновационность и проактивность службы занятости (рис. 3).

Кардинальный сдвиг наблюдается в мегаполисе. Работодатели ассоциируют модернизированную службу как социальную структуру, руководствующуюся такими принципами, как результативность, инновационность, проактивность и профессионализм (в иных городах спрос на данные принципы работы также вырос,

хотя и не так сильно). Адресность, открытость и простота/доступность не являются приоритетными, по мнению работодателей Екатеринбурга.



Рис. 3. Модернизация службы занятости, по мнению работодателей (дельта «завтра–сегодня» в зависимости от территории)

В сельской местности, наоборот, помимо проактивности службы занятости, увеличился запрос на адресность и гибкость/адаптивность. Существенные различия во взглядах работодателей мегаполиса и села также свидетельствуют о необходимости применения индивидуализированного подхода в работе с организациями разных территорий.

Выводы и рекомендации по развитию центров занятости в регионе

Проведенное исследование позволяет сформулировать основные принципы, на которых должна строиться работа службы занятости населения.

1. Она должна быть более гибкой при взаимодействии с клиентами, технологии трансформации должны учитывать территориальные особенности муниципальных образований, в которых проживают граждане и расположены организации, предпочтения клиентских групп.

Новая структура должна оперативно реагировать на вызовы времени, что ставит под сомнение целесообразность сохранения единой для всей страны типовой структуры службы занятости. Определенная унификация возможна лишь в пределах схожих типов поселений. Специфика локальных сегментов рынка труда различается как между регионами, так и внутри них, в том числе – в части решаемых службой задач. В сельской местности – это скорее помощь в обеспечении насущных потребностей граждан, в моногороде – содействие трудовой миграции (маятниковая, иная), и только в мегаполисах желаемая цель трудовой деятельности – самореализация. Фокусируясь на востребованных направлениях занятости конкретных территорий, можно повысить проактивность, степень влияния на экономику, эффективность использования бюджетных средств, как следствие, увеличить удовлетворенность населения объемом и качеством услуг службы занятости.

2. Граждане и работодатели видят в будущем службу проактивной. Достижение этого состояния как на уровне повседневной коммуникации, так и управления региональным рынком труда требует реализации комплекса мер, в который обязательно должны входить изменение полномочий центров занятости и актуализация пакета предоставляемых услуг. В настоящее время служба занятости пусть на пределе, но все же справляется с администрированием рынка труда. Чтобы целенаправленно управлять этим рынком, нужна, как минимум, новая система показателей для всей вертикали службы – от федерального уровня до муниципалитета.

3. Запрос на инновационность свидетельствует о необходимости развития новых инструментов и механизмов поддержки занятости, стимулирования граждан к труду. В том числе требуется внести ряд изменений в нормативную базу, в первую очередь в ФЗ № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части полномочий центров занятости.

Исходя из результатов проведенного исследования можно сделать выводы, что для повышения удовлетворенности клиентов службы нужно вести постоянную работу по идентификации клиентских групп, уточнению их потребностей, ранжировать обращаемость в зависимости от клиентской группы, учитывать особенности территории.

Необходимо сформировать новую систему показателей (отчетности) для всей вертикали службы занятости населения, а также ввести региональный компонент активной политики при сохранении объема ассигнований субъектов РФ на данное направление. Фактически это означает сохранение минимума показателей, которые устанавливает Федерация. Это позволит перевести службу занятости от модели «администратор рынка труда» к модели «регулятор рынка труда».

В этой связи должен быть предусмотрен переход от мероприятий по информированию в госпрограммах к постоянно нарастающей социальной рекламе, которая бы формировала потребности и пропагандировала способы их удовлетворения через службу занятости, связывала в сознании граждан обращение туда с социальными лифтами. Такая реклама должна создаваться с привлечением ведущих рекламных агентств страны, быть яркой, понятной и высокопрофессиональной.

Следующие шаги – связать решение проблем по трудоустройству, подбору кадров с каналами, по которым можно обращаться в службу занятости, обеспечить их максимальную вариативность и доступность; пересмотреть перечень мер социальной поддержки, реализуемый данными структурами (например, по образцу Франции, где фактически компенсируются издержки по поиску работы), оптимизировав систему контроля за расходованием этих средств; узаконить (нормативно закрепить на федеральном уровне) координирующую роль служб занятости в профориентационной деятельности для граждан всех возрастов.

Одним из шагов к росту эффективности службы занятости должна стать индивидуализация пакетов услуг под характерные клиентские группы в каждом субъекте РФ. Для этого в первую очередь нужно отделить наличие/отсутствие статуса безработного от предоставления иных социальных услуг и выплат, так как отдельные категории граждан регистрируются в качестве безработных не для содействия занятости (трудоустройство, переобучение), а для оформления субсидии по коммунальным платежам, выплаты иных пособий и пр. Кроме того, нужно внести изменение в пенсионное законодательство по сохранению льгот работающим инвалидам.

Услуги службы занятости будут более востребованы и эффективны, если они не будут носить номинальный характер.

Увы, но сегодня многие работодатели взаимодействуют с государственной службой занятости по остаточному принципу: туда заявляются вакансии, которые комплектуются низкоквалифицированными кадрами, либо длительное время вообще не комплектуются, при этом «интеллектуальные вакансии», как правило, передаются на комплектование в кадровые агентства. В качестве возможного решения и обеспечения здоровой состязательности разных служб можно предусмотреть штрафные санкции работодателям за поданные вакансии не в полном объеме согласно их потребностям.

Отдельного внимания заслуживает блок рекомендаций по расширению взаимодействия с образовательными организациями, например, можно предусмотреть стажировку выпускников, имеющих инвалидность, с возмещением работодателям затрат на выплату заработной платы, содействие трудоустройству выпускников по специальности и др.

В любом случае, новые цели и задачи потребуют новых подходов к организации деятельности сотрудников центров занятости с повышением их результативности и клиентоориентированности. Одной из мер, которые напрашиваются в этой связи, является закрепление за безработным одного специалиста службы (принцип единого окна), который будет сопровождать его от момента обращения до трудоустройства (включая профилирование, профориентацию и переобучение).

Это далеко не полный перечень предложений и рекомендаций, которые могут быть сформулированы по итогам нашего исследования. Полагаем, что его результаты, полученные в Свердловской области, актуальны не только для этого региона, и значит, работа в этом направлении должна быть продолжена.

Заключение

Исследование, проведенное в Свердловской области, показало, с одной стороны, что большую часть активных стейкхолдеров удовлетворяет уровень услуг, оказываемых центрами занятости в регионе. С другой – многие из них озвучивают запрос в реализации новых потребностей, связанных с трудоустройством, которые стали актуальны в условиях пандемии, цифровизации, современного развития общественных отношений. Не слышать «голос клиента» сегодня невозможно, так как именно он

позволяет службе занятости понимать, что деятельность, которую она осуществляет, приносит важный результат для участников отношений: работников, работодателей, безработных, ищущих работу, государства.

Перечень сформированных по итогам исследования предложений по развитию центров занятости позволяет учесть широкий спектр мнений клиентов. Необходимы изменения сверху, имеющие системный характер и адаптация деятельности центров занятости снизу под особенности региона, территории, запросы стейкхолдеров.

Литература

Базыленко Т. Ю. Развитие предпринимательства и самозанятости как направление деятельности государственной службы занятости // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2012. № 3. С. 40–55.

Базыленко Т. Ю. Становление и развитие государственной службы занятости в России как института рынка труда // Социальная политика и социальное партнерство. 2013. № 2. С. 28–34.

Болтенкова Ю. В. Инновационный потенциал региональной службы занятости населения: проблемы формирования и развития // Государственная служба. 2007. № 5 (49). С. 137–141.

Болтенкова Ю. В., Солнышкина М. Г. Управление развитием региональной службы занятости населения // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 2. С. 138–141.

Горина Е. Е. Развитие государственной службы занятости в России // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. 2012. № 6. С. 2.

Григорян С. Р. Служба занятости населения Ростовской области: состояние и перспективы развития // Terra Economicus. 2014. Т. 12. № 2–3. С. 207–212.

Змияк С. Государственные и частные посредники на рынке труда: пути взаимодействия // Кадровик. 2011. № 12. С. 219–227.

Карташов С. А., Рожков В. Д., Ананченкова П. И. Государственная служба занятости населения как субъект регулирования социально-трудовых отношений. Часть 1. становление и развитие в России системы трудового посредничества: исторический обзор (XX- начало XXI в.) // Труд и социальные отношения. 2021. № 3. С. 13–26.

Кязимов К. Г. Становление и развитие государственной службы занятости // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 5 (159). С. 43–47.

Нетеребский О. В. Становление и развитие московской городской службы занятости // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 5 (159). С. 48–52.

Bronnikova E. M., Kuljamina O. S., Volkov D. V. Management of Public Employment Service: Russian and Foreign Experience // Oct 2018 | Modern journal of language teaching METHODS. № 8 (10). Pp. 616–629.

Ge S.L., Han Q.F. Study on the Employment Service in China's Resource-exhausted Cities // 3rd International Conference on Public Management (ICPM) 2014. Pp. 7–13.

Gonzalo M.T., Saarela J. An evaluation of the management of the Finnish employment service // Applied economics. 2001. № 33(13). Pp. 1717–1725.

Koning P. The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands // Empirical economics. 2009. № 7 (2). Pp. 393–409.

Milosevic Z., Istrat V., Petrevska M. Research of human resource management at national employment service in republic of Serbia // Metalurgia international. 2012, 17(2). Pp. 126–131.

Pandiani J.A., Simon M.M., Tracy B.J., Banks S.M. Impact of multi-agency employment services on employment rates // Community mental health journal. 2004. № 40(4). Pp. 333–345. DOI:10.1023/B: COMH.0000035228.46724.97

Sherba R.T., Coxe K.A., Gersper B.E., Linley J.V. Employment services and substance abuse treatment // Journal of substance abuse treatment. 2016. № 87. Pp. 70–78, DOI: 10.1016/j.jsat.2018.01.015

Статья поступила 01.12.2022

Статья принята к публикации 23.04.2023

Для цитирования: Долженко Р.А., Долженко С.Б., Антонов Д.А. Роль и возможности служб занятости региона (взгляд стейкхолдеров Свердловской области) // ЭКО. 2023. № 6. С. 152–176. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2023-6-152-176

Информация об авторах

Долженко Руслан Алексеевич (Екатеринбург) – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета.

E-mail: snurk 17@ gmail.com; ORCID: 0000–0003–3524–3005;

SPIN РИНЦ: 8576–4140; Researcher ID: J-2847–2015; Scopus Author ID: 56436594700

Долженко Светлана Борисовна (Екатеринбург) – кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета.

E-mail: ginsb @ usue. ru.; ORCID: 0000–0002–7658–516X;

SPIN РИНЦ: 8557–7373; Author ID: 148831, Researcher ID: B-5311–2018

Антонов Дмитрий Алексеевич (Екатеринбург) – директор Департамента по труду и занятости Свердловской области, старший преподаватель кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета. E-mail: deptzn@gmail.com

Summary

R.A. Dolzhenko, S.B. Dolzhenko, D.A. Antonov

The Role and Opportunities of Regional Employment Services (Sverdlovsk Region's Stakeholders' View)

Abstract. The paper analyzes the attitude of key stakeholders (employers and applicants) of the Sverdlovsk region to the activities, results, main goals, and principles of the employment services. The study was conducted to determine promising directions for the development of the employment promotion system in the region. It showed that stakeholders are generally satisfied with the current set of services provided by employment services but are interested in expanding their list. In the context of a pandemic, changes in the labor market, digitalization of public relations, considering personal requests, regional and territorial specifics is becoming increasingly important. Stakeholders see the need for systemic changes «from above», considering general trends and government policy, and adapting the activities of employment centers «from below» – to the specifics of the region, territory, and category of clients.

Keywords: *employment of the population; labor market; unemployed; employment service; stakeholders; strategy for the development of employment services*

References

Bazylenko, T. Yu. (2012). Development of entrepreneurship as an activity of public employment service. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*. No. 3. Pp. 40–55. (In Russ.).

Bazylenko, T. Yu. (2013). Formation and development of employment service in Russia as a labor market. *Sotsial'naya politika i sotsial'noe partnerstvo*. No. 2. Pp. 28–34. (In Russ.).

Boltenkova, Yu.V. (2007). Innovation potential of regional public employment service: problems of formation and development. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 5(49). Pp. 137–141. (In Russ.).

Boltenkova, Yu.V., Solnyshkina, M.G. (2012). Managing of regional public employment service. *Znanie. Ponimanie. Umenie*. No. 2. Pp. 138–141. (In Russ.).

Bronnikova, E.M., Kuljamina, O.S. et al. (2018). Management of Public Employment Service: Russian and Foreign Experience, *Modern journal of language teaching methods*. No. 8(10). Pp. 616–629.

Ge, S.L., Han, Q.F. (2014). Study on the Employment Service in China's Resource-exhausted Cities, *3rd International Conference on Public Management (ICPM)*. Pp. 7–13.

Gonzalo, M.T., Saarela, J. (2001). An evaluation of the management of the Finnish employment service, *Applied economics*. No. 33(13). Pp. 1717–1725.

Gorina, E.E. (2012). Development of regional public employment service. *Sovremennaya ekonomika: problemy, tendentsii, perspektivy*. No.6. Pp. 2. (In Russ.).

Grigoryan, S.R. (2014). Regional public employment service of Rostov region: the actual status and development prospects. *Terra Economicus*. T. 12. No. 2–3. Pp. 207–212. (In Russ.).

Kartashov, S.A., Rozhkov, V.D. et al. (2021). Public employment service as an object for regulating social labor relation and developing a system of labor intermediation in Russia: a historical overview (XX – start of XXI). *Trud i sotsial'nye otnosheniya*. No. 3. Pp. 13–26. (In Russ.).

Koning, P. (2009). The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands, *Empirical economics*. No. 37 (2). Pp. 393–409.

Kyazimov, K.G. (2011). Formation and development of public employment service, living standards of regions in Russia. *Living Standards and Quality of Life*. No. 5(159). Pp. 43–47. (In Russ.).

Milosevic, Z., Istrat, V. et al. (2012). Research of human resource management at national employment service in republic of Serbia. *Metalurgia international*. No. 17 (2). Pp. 126–131.

Neterebskii, O.V. (2011). Formation and development of Moscow urban public employment service. *Living Standards and Quality of Life*. No. 5(159). Pp. 48–52. (In Russ.).

Pandiani, J.A., Simon, M.M. et al. (2004). Impact of multi-agency employment services on employment rates. *Community mental health journal*. T. 40(4). Pp. 333–345. DOI: 10.1023/B: COMH.0000035228.46724.97

Sherba, R.T., Coxe, K.A., et al. (2016). Employment services and substance abuse treatment. *Journal of substance abuse treatment*. T. 87. Pp. 70–78. DOI: 10.1016/j.jsat.2018.01.015

Zmiyak, S. (2011). Public and private intermediaries in the labor market: ways of cooperation. *Kadrovik*. No.12. Pp. 219–227. (In Russ.).

For citation: Dolzhenko, R.A., Dolzhenko, S.B., Antonov, D.A. (2023). The Role and Opportunities of Regional Employment Services (Sverdlovsk Region's Stakeholders' View). *ECO*. No. 6. Pp. 152–176. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-6-152-176

Information about the authors

Dolzhenko, Ruslan Alekseevich (Ekateriburg) – Doctor of Economics, Professor, Department of Labor Economics and Human Resources Management, Ural State University of Economics.

E-mail: snurk17@gmail.com; ORCID: 0000–0003–3524–3005; SPIN RSCI: 8576–4140; Researcher ID: J-2847–2015; Scopus Author ID: 56436594700

Dolzhenko, Svetlana Borisovna (Ekateriburg) – Candidate of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Labor Economics and Human Resources Management, Ural State University of Economics.

E-mail: ginsb@usue.ru; ORCID: 0000–0002–7658–516X; SPIN RSCI: 8557–7373; Author ID: 148831; Researcher ID: B-5311–2018

Antonov, Dmitry Alekseevich (Ekateriburg) – Director of the Department of Labor and Employment of the Sverdlovsk Region, Senior Lecturer at the Department of Labor, Economics and Human Resources Management, Ural State University of Economics.

E-mail: deptzn@gmail.com