

# Оглавление

Об авторах .....	3
Введение .....	7
Глава 1. Этапы становления и развития государственной службы занятости населения в Российской Федерации.....	9
Глава 2. Основные задачи государственной службы занятости населения .....	29
Глава 3. Региональные программы содействия занятости населения .....	94
Глава 4. Регулирование трудовой миграции как метод реализации политики занятости населения .....	159
Глава 5. Социальное партнерство в сфере занятости населения .....	201
Глава 6. Система аудита эффективности оказания государственных услуг по содействию трудоустройству соискателей рабочих мест .....	224
Заключение .....	227
Список использованных источников и литературы .....	229



## Об авторах



**Карташов Сергей Александрович**, доктор экономических наук, профессор. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Лауреат премии правительства Российской Федерации в области образования. Профессор кафедры экономики труда и управления персоналом экономического факультета Академии труда и социальных отношений. Крупный специалист-практик в области занятости населения. Автор более 100 трудов по вопросам экономики труда и управления человеческими ресурсами.



**Кязимов Карл Гасанович**, доктор педагогических наук, профессор. Действительный государственный советник IV класса РФ. Лауреат премии Президента РФ в области образования. Профессор кафедры экономики труда и управления персоналом экономического факультета Академии труда и социальных отношений. Крупный специалист-практик в области занятости населения. Автор более 600 трудов по вопросам профессионального образования, рынка труда и занятости населения.



**Тохтиева Лариса Николаевна**, кандидат исторических наук. Почетный работник общего образования Российской Федерации, доцент кафедры философии и социологии Академии труда и социальных отношений. Специалист-практик в области рынка труда и занятости населения. Автор более 60 трудов по вопросам профессионального образования и занятости населения.



**Шапиро Сергей Александрович**, кандидат экономических наук, доцент. Заведующий кафедрой экономики труда и управления персоналом экономического факультета Академии труда и социальных отношений. Автор более 200 трудов по вопросам экономики труда, управления персоналом, социологии и психологии управления.

*Монография посвящена 30-летию создания  
Федеральной государственной службы занятости  
населения Российской Федерации (Роструд),  
отмечавшемуся в 2021 году*

## **Введение**

В монографии изложены этапы становления и развития государственной службы занятости населения в РФ от первых бирж труда, созданных в России после революции 1917 год, до принятия в 1991 году первого в СССР рыночного закона «О занятости населения». Каждый этап сопровождался принятием нормативных документов, способствующих реализации государственной политики занятости населения. Одним из основных инструментов политики занятости населения стала разработка на федеральном и региональном уровнях Программ содействия занятости.

В монографии проанализированы сущность, цель, задачи и основные направления регулирования занятости населения, разработка и реализация региональных программ трудоустройства и занятости населения, профессиональная ориентация и психологическая поддержка, обучение и трудоустройство безработных граждан.

Рассмотрены социальное партнерство и система аудита эффективности оказания государственных услуг по содействию трудоустройству соискателей рабочих мест как механизм решения проблем занятости и трудоустройства населения.

Описаны вопросы регулирования трудовой миграции, как средства реализации политики занятости населения в Российской Федерации.

Анализ этапов развития и становления государственной службы занятости в Российской Федерации, описанный в данной монографии свидетельствует о больших возможностях использования Государственной службы занятости населения как инновационного инструмента для регулирования рынка труда и занятости населения. На отечественном рынке труда, в отличие от стран с развитой рыночной экономикой, пока не полностью действуют рыночные механизмы саморегулирования. Поэтому пока формируются эффективные рыночные

механизмы, государство должно принимать меры по регулированию занятости населения, активно включая занятость в макроэкономическую политику.

Авторский коллектив выражает благодарность рецензентам: доктору экономических наук, профессору Журавлеву П. В., и доктору экономических наук, доценту Локтюхиной Н. В. за ценные замечания и рекомендации, учтенные при создании данной работы.

*г. Москва  
март 2022 года*

# Глава 1

## Этапы становления и развития государственной службы занятости населения в Российской Федерации

Первые биржи труда в России были созданы Временным правительством после революции 1917 года. Они переходили в ведение профсоюзов и учреждались в городах с числом жителей не менее 20 тыс. человек. Управление ими передавалось комитетам, большинство которых принадлежало представителям рабочих.

В декабре 1917 года в пределах Советской России было зарегистрировано 164 670 безработных граждан, а на 10 апреля 1918 года — 324 000, треть безработных граждан составляли квалифицированные рабочие кадры<sup>1</sup>.

Советское правительство 31 января 1918 года обнародовало Закон о биржах труда. Закон предусматривал создание Всероссийского центра бирж труда, учреждение Совета бирж и проведение их съездов.

Биржа труда как особый социальный институт занимает важное место в системе цивилизованного регулирования отношений между ищущими работу и работодателями по вопросам купли-продажи рабочей силы оказывает эффективную социально-экономическую помощь безработным.

Осуществленные государством меры по сдерживанию безработицы дали положительные результаты. В крупных городах безработица постепенно рассасывалась: если в начале 1918 года трудоустраивалось только 30 % безработных граждан, то в середине 1918 года — 85 % безработных граждан. Формирование политики занятости населения происходило в условиях преимущественно административных мер противодействия безработице.

К началу 1924 года вдвое было сокращено количество бирж труда, при этом функции оставшихся бирж труда были значительно ограничены.

---

<sup>1</sup> Карташов С. А., Одегов Ю. Г., Никонова Т. В., Журавлев П. В. История бирж труда // Поиск работы: проблемы и решения (теоретические основы и практические рекомендации). М.: Изд-во Рос. Экономической акад., 1995. С. 62.

Одновременно усилились меры по регистрации безработных, что создавало видимость снижения уровня безработицы. Органы по труду утратили контроль над рынком труда, а безработица была признана вне закона.

В 1930 году органы по труду получили право принудительно привлекать безработных к проведению неотложных работ, а биржи труда были преобразованы в территориальные органы по обеспечению народного хозяйства рабочей силой. Тогда же было принято решение о распределении всех безработных на работы и прекращении выдачи им пособий.

На эти средства было развернуто профессиональное обучение безработных граждан при органах по труду с последующим распределением на работу.

В 1931 году в СССР была закрыта последняя биржа труда.

Система органов трудоустройства населения начала формироваться в РФ во второй половине 1960-х годов. С середины 30-х годов XX века в СССР была достигнута полная занятость трудоспособного населения.

Сначала подразделения службы назывались «Бюро по трудоустройству населения» и имелись всего в нескольких городах. Они выявляли потребность предприятий в кадрах, публиковали объявления в печати и давали направления на предприятия для трудоустройства обратившихся к ним гражданам. Такая служба носила, в основном, информационный характер. Сами предприятия предоставляли в службу не полные сведения о свободных местах — в основном это были места для работников низшей квалификации, с тяжелыми условиями труда. Поэтому возникла потребность преобразовать службу из информационной — в *орган распределения трудовых ресурсов*. При этом расширились права и обязанности службы трудоустройства, а ее подразделения получили название «*Государственное бюро по трудоустройству и информации населения*» (ГБТИН). Однако служба не смогла так организовать свою работу, чтобы и предприятия, и соискатели рабочих мест были заинтересованы в ее услугах.

Следующим шагом преобразования службы было создание на базе существующих ГБТИН-центров по трудоустройству, обучению и профориентации. Это было осуществлено в 1988 году.



Центры создавались как хозрасчетные организации, работающие под руководством местных Советов народных депутатов по договорам и в сотрудничестве с предприятиями и учреждениями. Они занимались учетом движения трудоспособного населения, созданием банков данных о потребностях и источниках рабочей силы, информированием населения о вакансиях, проведением работы по трудоустройству незанятого населения, комплектованием необходимыми кадрами предприятий, работой по профориентации и консультации всех групп населения по перемене профессий, организации профессионального обучения и повышения квалификации.

При создании центров по трудоустройству, обучению и профориентации населения значительно расширились функции и задачи существующей ранее службы трудоустройства. Принципиальным отличием явилось также и то, что на смену относительно разрозненным ГБТИН должна была быть создана общегосударственная система трудоустройства, охватывающая уровни от союзного, республиканского, краевого, областного, и заканчивая городским.

В 1988 году на базе государственных бюро по трудоустройству и информации населения были созданы Центры по трудоустройству, профессиональному обучению и профориентации населения, которые охватывали союзный, республиканский, краевой, городской уровни и стали предшественниками современной государственной службы занятости населения.

Первый центр трудоустройства был создан 19.02.1991 года в Московской области под руководством А. А. Арзамасцева, который впоследствии был утвержден на должность Председателя Государственного комитета по занятости. Именно эта общегосударственная система трудоустройства явилась предшественником современной государственной службы занятости населения.

В 1990 году Правительство СССР поручило разработать закон о создании Государственной службы занятости населения. В создании закона активное участие принимали: представители Правительства СССР, от Верховного Совета СССР: А. Уткин, Ю. Кузьмин, И. Шешвиашвили; от Министерства труда: Ю. В. Роцин, В. А. Похощев, В. Д. Голанц, Е. Г. Антосенков, К. Г. Кязимов; от центров по трудоустройству: А. А. Арзамасцев,

Л. А. Захаров, О. А. Колесникова, А. И. Чекина, М. С. Тукашкин, А. А. Волчик и др.

Проводилась большая работа по ратификации конвенций МОТ по проблемам занятости населения. Были ратифицированы несколько конвенций, в том числе конвенция МОТ № 112 «О политике занятости населения».

Конвенция о содействии занятости населения и защиты от безработицы, принятая Генеральной конференцией Международной организации труда (МОТ), рекомендует каждому государству создавать государственную службу занятости, определять свою политику в области занятости, с тем, чтобы система защиты от безработицы и методы предоставления пособий соответствовали созданию полной, продуктивной и свободно избранной занятости населения.

19 апреля 1991 года был принят Закон «О занятости населения»<sup>2</sup>. В законе сформулированы основные принципы занятости населения, которые придают отношениям занятости населения рыночный характер. Этот закон был первым в Советском Союзе рыночным законом. В нем впервые зафиксировано право всех граждан распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду, и определено право собственности на свою рабочую силу в полном объеме: владение распоряжение, использование.

Функции Государственной службы занятости значительно расширились по сравнению с функциями ранее действовавшей системы трудоустройства населения.

В июне 1991 г. Правительством РСФСР А. А. Арзамасцев был назначен Председателем Государственного комитета по занятости населения. В том же году Правительством РСФСР В. Д. Галанц, А. К. Илларионова и К. Г. Кязимов, которые принимали участие в разработке нормативных документов по проблемам занятости населения, были утверждены заместителями Председателя государственного комитета по занятости населения.

---

<sup>2</sup> Закон «О занятости населения в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 года № 36-ФЗ) (с изменениями на 19 ноября 2021 года) (редакция, действующая с 1 марта 2022 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/9005389> (дата обращения: 22.02.2022).

Постановлением Правительства РСФСР от 4 июля 1991 года утверждено Временное положение о Государственной службе занятости и Временное положение о Государственном фонде занятости населения РСФСР. Принятые нормативные документы способствовали более активной реализации государственной политики занятости населения.

Государственная политика занятости населения представляет собой систему мер прямого государственного и косвенного воздействия на рынок труда для достижения поставленных целей. Цели политики занятости связаны с обеспечением такого состояния рынка труда, которого необходимо достичь, решая стоящие в настоящее время проблемы. Одним из основных инструментов политики занятости населения является разработка на федеральном и региональном уровнях Программ содействия занятости населения. Программы разрабатываются в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», постановлениями Правительства РФ, правовыми актами представительных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органов самоуправления.

Можно выделить четыре важнейшие задачи органов занятости: облегчение адекватного трудоустройства; предоставление социальной защиты; развитие человеческих ресурсов через профессиональную ориентацию и профессиональное обучение; предоставление информации о состоянии рынка труда. В Законе «О занятости населения» были сформулированы основные принципы занятости, которые придают отношениям занятости рыночный характер:

1. Обеспечение свободы в труде и занятости, запрещение принудительного и обязательного труда. Человек сам вправе выбирать участие в общественном труде.

2. Создание государством надлежащих условий для обеспечения права на труд, на защиту и материальной поддержке при безработице, на помощь в трудоустройстве в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Также в новом законе были сформулированы и основные принципы государственной политики в области содействия занятости населения:

1. Обеспечение равных возможностей всем гражданам России не зависимо от их национальности, пола, возраста, политических

убеждений и отношения к религии права на добровольный труд и свободный выбор сферы занятости.

## 2. Развитие трудовых ресурсов регионов страны.

Основные документы по организации деятельности службы занятости: Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», Постановление правительства РФ «Об утверждении порядка регистрации безработных граждан» и ряд Административных регламентов.

В отличие от развитых западных стран, где система государственной службы занятости населения развивалась одновременно с эволюцией взглядов на политику занятости в целом, в Российской Федерации она складывалась на фоне отсутствия целостной концепции политики занятости населения.

Развитие государственной службы занятости происходит в несколько этапов.

*Первый этап* с 1991 до середины 1995 года — период «бурного развития». Он характеризуется сокращением занятости, снижением продолжительности рабочего времени, резким падением заработной платы, ростом открытой безработицы. С безработицей Россия вплотную соприкоснулась, начиная с 1992 года, когда после принятия в 1991 году Закона РФ о занятости населения, службы занятости стали официально присваивать статус безработным людям, ищущим работу. Данный этап являлся «отражением глубокой трансформационной рецессии, которая растянулась на целое десятилетие. Многие специалисты службы занятости, работающие с момента ее создания, говорят об этом этапе как о «смутном времени», когда служба занятости выполняла определенную роль, сдержав натиск безработицы и предоставив гражданам, лишившимся работы, хотя бы минимальную защиту, гарантированную Конституцией Российской Федерации. В первые два года шло создание инфраструктуры защиты от безработицы. Был принят Закон о занятости населения, учрежден внебюджетный государственный Фонд занятости, создана самостоятельная Федеральная государственная служба занятости России, была сформирована ее вертикаль: Федеральный центр, как координирующий орган на общероссийском уровне, региональные службы занятости, как координирующие органы на уровне субъектов Федерации и районные службы занятости, реализующие политику занятости.

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

В 1992 году Постановлением Правительства РФ была создана Федеральная служба занятости населения. В июне 1992 года Ф. Т. Прокопов был назначен руководителем Федеральной службы занятости населения. Федеральная служба занятости России в начале своего существования была образцом нового государственного института, где удачно сочетался опыт административной работы квалифицированных кадров, пришедших из Министерства труда (бывшего Госкомтруда СССР), с энергией и энтузиазмом молодых специалистов, пришедших на государственную службу из небюрократических структур, прежде всего, из научных центров. Однако уже к концу первого периода ситуация изменилась: на смену энтузиазму молодых чиновников первых лет пришла умиротворенность, уверенность в своей незыблемости и эффективности своих действий, привычкой к использованию удобного показателя регистрируемой безработицы.

В 1992 г. был создан Российский учебный центр (РУЦ) Федеральной службы занятости населения, который в 1996 г. был преобразован в Российскую государственную академию труда и занятости населения. Директором РУЦ был назначен известный экономист В. А. Похвощев. Верховный Совет РФ постановлением от 08.06.1993 № 5131-1 утвердил Положение о федеральной государственной службе занятости населения РФ.

В ноябре 1993 г. решением коллегии Федеральной службы занятости России была утверждена концепция профессиональной подготовки, повышения квалификации безработных граждан и незанятого населения, было также разработано положение о профессиональном обучении высвобождаемых работников и военнослужащих (авторы — К. Г. Кязимов, П. Н. Новиков).

Возникла также необходимость разработки новой концепции развития системы профессиональной ориентации, охватывающей все категории населения, определения статуса

различных звеньев этой системы, перспективы развития сети центров профориентации и психологической поддержки населения. Услуги по профессиональной ориентации должны предоставляться не только учащейся молодежи, но и безработным, высвобождаемым работникам и гражданам, желающим сменить профессию. Это потребовало развития сети подразделений по профессиональной ориентации и учебных центров службы занятости. 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.

В начале 90-х уровень безработицы рассчитывался только по данным отчетности органов службы занятости, зарегистрировавших обратившихся граждан. Хотя обследование рабочей силы, позволявшее рассчитать показатель общей безработицы по методологии МОТ, стало проводиться с осени 1992 года, его итоги не публиковались, а распространялись в качестве дополнительной информации<sup>3</sup>. Только в сентябре 1994 года руководство Федеральной службы занятости России впервые озвучило два показателя — регистрируемую и общую безработицу. Но в отчетах о деятельности ГСЗ и при разработке программ содействия занятости по-прежнему использовались показатели регистрируемой безработицы. Реальная перспектива массовой безработицы и отсутствие специализированной государственной структуры обусловили повышенное внимание власти к созданию новых институтов рынка труда. Учреждается внебюджетный Государственный фонд занятости, выстраивается вертикаль федеральной службы, регулирующей процессы занятости в масштабах страны и в ее региональных и районных органах.

25 июля 1994 года был издан Приказ ФСЗРФ «Об утверждении Порядка оказания финансовой помощи работодателям на организацию дополнительных рабочих мест для трудо-

---

<sup>3</sup> Боровина В. С. Занятость населения. Ростов н/Д: Феникс, 2001. С. 127.

устройства и занятости безработных граждан». Было налажено сотрудничество Федеральной службы занятости с министерствами и ведомствами, особенно с министерством образования. 12 августа 1994 г. был подписан совместный приказ Федеральной службы занятости и Государственного комитета РФ по высшему образованию «О мерах по реализации договора о сотрудничестве Государственного комитета РФ по высшему образованию и Федеральной службы занятости населения.

Во исполнение Договора о сотрудничестве Государственного комитета РФ по высшему образованию и Федеральной службы занятости России указано:

1. Обеспечить разработку до 1 января 1995 г. проектов региональных и государственной программ развития системы дополнительного профессионального образования безработных граждан, незанятого населения и работников, высвобождаемых в связи с конверсией и перепрофилированием производств.

2. Обеспечить координацию деятельности подведомственных органов управления, образовательных, научно-исследовательских учреждений по разработке и реализации региональных и государственной программ развития системы дополнительного профобразования в период 1994–1997 гг.

3. Организовать проведение научных исследований, касающихся региональной политики занятости, обучения и профессиональной ориентации безработных и высвобождаемых работников, прогнозирования потребности в специалистах с высшим и средним профессиональным образованием.

В июле 1995 года руководитель Федеральной службы занятости Ф. Т. Прокопов подписал приказ «Об оказании финансовой поддержки Министерству образования РФ в издании учебников для профессионального обучения безработных граждан». Ответственным за выполнения приказа был назначен К. Г. Кязимов. Приказ предусматривал выделение 48,0 млрд рублей (в ценах того времени) региональным органам образования на условиях возвратной ссуды, но в последствие с помощью заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. И. Матвиенко эта сумма была погашена. Повышение востребования населением услуг государственной службы занятости подтверждают данные о сокращении разрыва между общей

и регистрируемой безработицей. Если в 1992 году в органах ГСЗ было зарегистрировано 16,6 % общего числа безработных, то в 1995 г. — 38,3 %<sup>4</sup>. Характерной чертой рассматриваемого периода было создание модельных центров занятости, в которых отрабатывались технологии наиболее эффективного обслуживания безработных. К середине 90-х годов удалось полностью компьютеризировать органы ГСЗ, повсеместно внедрить единую технологию обслуживания безработных, а специалистам этой службы — получить соответствующее образование. По существу, в те годы это была единственная социальная служба, использовавшая в работе прогрессивные технологии.

На первом этапе, в 1991–1995 гг. в стране активно разрабатывалась национальная стратегия по реализации политики занятости населения, создавалась нормативно-правовая база, как на национальном, так и на региональном, и муниципальном уровне, формировалась система взаимодействия органов образования и служб занятости населения.

Большой вклад в установлении взаимодействия органов образования и служб занятости внесли: Л. П. Кезина, Н. А. Лысцов, В. В. Омельченко, В. В. Садырин, В. Г. Ахтиев, А. А. Арзамасцев, Г. С. Гревцев, В. А. Степанова, Б. А. Боженков, А. В. Таюрский, С. Д. Монсаров, Н. А. Иванов, С. А. Карташов, П. Н. Новиков, В. С. Пшеничный, В. Д. Рожков, О. А. Колесникова, Л. С. Захаров, И. С. Чекина, М. А. Тукашкин, А. А. Волчик, А. А. Настиченко и многие другие.

*Второй этап* с середины 1995 до 2001 года — самый противоречивый период в развитии государственной службы занятости. С одной стороны, этот этап отличался высокой интенсивностью деятельности ее органов, готовых реализовать потенциал, накопленный в предшествующие годы, а с другой приходилось работать в условиях жестких финансовых ограничений вследствие глубокого кризиса, с которым столкнулся Государственный Фонд занятости, прекращения помощи международных финансовых институтов, сокращения поступлений из региональных бюджетов. Развитие службы занятости постепенно начало приостанавливаться, а накопленный ею потенциал — обесцениваться. В 1996–2000 гг. развивались но-

---

<sup>4</sup> Четвернина Т. Государственная служба занятости: архаика или живой организм // Человек и труд. 2002. № 12. С. 28.



Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)