

doi 10.17072/1994-9960-2016-4-127-139

УДК 331.526

ББК 65.240

ПРОГРАММЫ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ В 1995–2016 гг.: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ*

М.А. Гильтман, канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории и прикладной экономики

Электронный адрес: giltman@rambler.ru

Тюменский государственный университет,
625002, Россия, г. Тюмень, ул. Семакова, 10

А.А. Вотякова, магистр экономики

Электронный адрес: a.a.votyakova@gmail.com

Тюменский государственный университет,
625002, Россия, г. Тюмень, ул. Семакова, 10

Активная политика на рынке труда РФ реализуется посредством принятия программ содействия занятости и подобных документов, предусматривающих реализацию конкретных мероприятий по трудоустройству безработных. В мировой практике активная политика на рынке труда рассматривается как институт, способствующий сокращению продолжительности безработицы и численности безработных. Таким образом, государственное регулирование направлено на как можно более быстрый перевод индивида из статуса безработного в статус занятого. В России активная политика на рынке труда проводится более 20 лет. За этот период произошла постепенная передача большинства полномочий по разработке и реализации программ содействия занятости из федерального центра на уровень субъектов РФ. В настоящее время согласно формальным нормам законодательства почти все программы разрабатываются, принимаются и финансируются на уровне регионов. Активная политика на региональных рынках труда пока что оставалась за пределами экономических исследований из-за отсутствия эмпирических данных, необходимых для количественного анализа. Но представленные в открытом доступе паспорта региональных программ содействия занятости позволяют провести их качественный институциональный анализ. Целью данного исследования является сопоставительно-институциональный анализ программ содействия занятости в субъектах РФ с 1995 по 2016 гг. Для этого были проанализированы паспорта 263 программ содействия занятости населения, принятых в субъектах РФ. Новизна исследования состоит в ручном сборе и обработке уникальной базы данных региональных программ содействия занятости и ее анализе. Результаты исследования показали, что управление активной политикой на рынках труда субъектов РФ до сих пор остается централизованным. Несмотря на то что регионы реагируют на кризисные явления в экономике увеличением количества принимаемых программ содействия занятости населения, проведенный анализ дает основания предполагать, что эффективность этого института невысока.

Ключевые слова: занятость, рынок труда, региональные рынки труда, институты рынка труда, государственная политика занятости, активная политика на рынке труда, институциональный анализ, эффективность.

Содействие занятости населения, как правило, относится к активной политике на рынке труда (*active labour market policy, ALMP*), которая представляет собой набор инструментов экономической политики, используемых государством для трудоустройства безработных (J. Lindley, S. Mcintosh и др.) [28]. Инструменты активной политики на рынке труда включают в

себя государственные программы повышения квалификации (переподготовки работников), схемы государственного субсидирования заработной платы при трудоустройстве работников, предоставление рабочих мест в государственном секторе экономики (J. Kluge, H. Lehmann, C.M. Schmidt) [26]. Как отмечается в работах J. Kluge, H. Lehmann, C.M. Schmidt [26];

Н. Lehmann, А. Muravyev [27], страны Восточной Европы, в начале рыночных реформ столкнувшись с безработицей, вынуждены были адаптировать разные инструменты активной политики на рынке труда, применявшиеся на Западе для поддержки занятости. Кроме самих инструментов необходимо было продумывать механизмы их внедрения в практику. В России системная разработка и применение инструментов активной политики на рынке труда началось с середины 1990-х гг. одновременно со становлением государственной службы занятости и последующим смещением функций проведения этой политики с федерального уровня на уровень субъектов РФ (Е.Е. Горина [3], В.В. Коокуева [7], Н.В. Локтюхина [8]). В настоящее время активная политика на рынке труда субъектов РФ разрабатывается, принимается и реализуется в соответствии с законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1 [13], государственной программой Российской Федерации «Содействие занятости населения» [16] и программами, направленными на поддержание и содействие занятости в субъектах РФ. Фактически активная политика на рынке труда – это один из двух институтов рынка труда в России, решения о которых могут приниматься на уровне регионов. И если первый институт – региональная минимальная заработная плата – достаточно хорошо изучен (Е.Н. Кобзарь [4], А.Ю. Ощепков [14], А.Л. Лукьянова [9], А. Muravyev, А. Oshchepkov [29], N. Vishnevskaya, А. Lukyanova [33] и др.), то активная политика на региональных рынках труда в России пока не изучалась.

Ряд работ, выполненных на основе данных стран Восточной Европы, включающих в том числе и переходный период, показали, что активная политика на рынке труда вносит не очень большой, но статистически значимый вклад в снижение безработицы, повышая вероятность трудоустройства безработных, что говорит о важности данного института для задач регулирования рынка труда (J. Kluge, Н. Lehmann, С.М. Schmidt [26], Н. Lehmann, А. Muravyev [27], L. Svabova, M. Durica [31]). Доступные эмпирические (микро-) данные позволили авторам провести оценки влияния участия безработных индивидуумов в активной политике на рынке труда на их последующее трудоустройство. Перечисленные исследования выполнены с помощью количественных (эконометрических) методов анализа, что в целом является традиционным подходом к оценке эффективности активной политики на рынке труда. В России можно выделить работы, содер-

жащие ретроспективный анализ введения норм, регулирующих разработку, принятие и реализацию активной политики на региональных рынках труда (например, Е.Е. Горина [3], В.В. Коокуева [7], Н.В. Локтюхина [8]) и анализ активной политики на рынках труда отдельных субъектов РФ (например, О.А. Козлова, Т.В. Терентьева и др. [5]). Пока что нет исследований эффективности активной политики на региональных рынках труда, выполненных на российских данных с помощью количественных методов анализа. Причиной, с нашей точки зрения, являются следующие ограничения:

- в большинстве региональных программ содействия занятости населения отсутствует информация о фактической реализации программ;
- ряд программ отменяется введением новых, при этом не указываются уже использованные средства и проведенные мероприятия;
- в подавляющем большинстве программ не указаны численные значения индикаторов, которых необходимо достичь;
- нет доступных микроданных об охвате программами безработных индивидуумов.

Сложность получения эмпирических данных о реализации государственных программ на рынке труда РФ и оценке их эффективности отмечалась и ранее, например в работе А.П. Мартыновой и С.Ю. Рошина [10]. В ряде случаев для получения микроданных о процессах, происходящих на территориальных рынках труда в России, авторы проводят опросы населения (например, В.В. Пить, Е.О. Заполева, И.В. Пономарева [15]), но получение данных таким способом крайне затратно и поэтому строго локализовано. Отсутствие доступа к микроданным о реализации региональных программ содействия занятости не означает, тем не менее, полного отсутствия информации о данных программах, в частности необходимых для проведения сопоставительно-институционального анализа, который в последнее время приобретает все большее распространение в социальных науках (Ю.А. Нисневич [12], А. Шаститко [19] и др.). Различные подходы к экономическому анализу институтов рассматриваются в концепции методологического институционализма [18], которая предполагает, что институты могут быть как объектами анализа, так и объясняющими факторами. В случае исследований эффективности активной политики на рынке труда она выступала в качестве объясняющего фактора в работах J. Kluge, Н. Lehmann, С.М. Schmidt [26], Н. Lehmann, А. Muravyev [27], S. Dal Bianco, R.L. Bruno, M. Signorelli [21], J. Lindley, S. McIntosh и др. [28], G. Saint-Paul [30],

L. Svabova, M. Durica [31] и др. при оценке влияния данного института на вероятность трудоустройства, уровень и продолжительность безработицы и т. п.

Качественный анализ предполагает более глубокое изучение содержания институциональных норм и обстоятельств их введения, исследование «институциональных множеств» [19]. Примерами исследований активной политики на рынке труда качественными методами могут служить работы В. Holmlund [24], E.U. Cascio, S.J. Haider, H.S. Nielsen [20], V. Terzieva, S. Dimitrova, E. Arabska [32]. В названных исследованиях сопоставительно-институциональный анализ проводится наряду с контент-анализом, предполагающим сравнение текстовых массивов единой природы (в данном случае – текстов документов, содержащих описание положений активной политики на рынке труда). В целом, анализируя сходство и различия территориальных институтов, используют описательный сравнительный анализ содержания институциональных норм, их сходства и различий между отдельными территориями (А. Аузан, Г. Сатаров [1], О.А. Козлова, Т.В. Терентьева и др. [5], А.Л. Лукьянова [9], Г.М. Соколов [17], А. Шаститко [19], G. Grossi, C. Reichard [23], N. Vishnevskaya, A. Lukyanova [33] и др.). Отметим, что при исследовании институтов рынка труда в России часто даже при проведении исследований количественными методами требуется довольно подробное изучение их содержания и развития из-за специфики, вызванной советским и переходным периодами, что зачастую объясняет их современное состояние и влияние на рынок труда (V. Gimpelson, R. Kapeliushnikov, A. Lukyanova [22], R. Kapeliushnikov, A. Kuznetsov, O. Kuznetsova [25], О.Н. Мироненко [11], М.А. Гильман [2] и др.). Качественный сопоставительно-институциональный анализ применен и в данном исследовании. Таким образом, целью исследования является сопоставительно-институциональный анализ программ содействия занятости в субъектах РФ с 1995 г. по первое полугодие 2016 г. с применением контент-анализа содержания программ, учётом ретроспективы их принятия, а также сопоставления программ друг с другом с учётом локализации (принадлежности программы к определенному региону).

Подход и логика исследования были вдохновлены работами А.Л. Лукьяновой [9] и N. Vishnevskaya, A. Lukyanova [33], посвященными изучению введения института региональных минимальных заработных плат в России. В нашем исследовании сопоставительно-

институциональный анализ другого института – активной политики на рынке труда – основан на изучении нормативных актов субъектов РФ, описаны закономерности принятия программ содействия занятости по годам во взаимосвязи с изменениями федеральных нормативных актов и выявлены основные направления активной политики на рынках труда российских регионов. Источниками данных послужили официальные сайты органов власти субъектов РФ, а также сайты «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации» и правовая система «КонсультантПлюс». Всего нами были собраны данные по 76 регионам, в которых за исследуемый период было принято 263 программы содействия занятости населения на региональном уровне. Отметим, что это все программы активной политики на рынках труда субъектов РФ, представленные в свободном доступе на момент подготовки статьи. Регионы, по которым не удалось найти информацию о программах содействия занятости населения за исследуемый период, не были включены в последующий анализ. Мы опирались на метод контент-анализа текстов принятых программ, соответственно, в дальнейших выводах содержится информация о том, как те или иные мероприятия должны были выглядеть согласно разработанным программам, то есть фактическая их реализация могла выглядеть иначе. Нами были внимательно изучены паспорта региональных программ, на основе чего были выделены основные направления их реализации, а также основные мероприятия, источники финансирования, дата принятия закона и размер выделенных средств. В итоге была создана и проанализирована база данных региональных программ содействия занятости населения, что является новизной представленной работы.

В процессе работы с паспортами программ было выявлено, что часть из них утратили силу до момента начала или в процессе периода реализации программы. Всего таких программ нами было выделено 87. Большинство из них было признано утратившими силу по истечении срока действия программы, и можно предположить, что такие программы фактически были реализованы регионами. Но есть часть программ, которые утратили силу действия в течение срока реализации программы. В большинстве своем причиной этого являлось появление более долгосрочных программ. Например, в Костромской области программа содействия занятости населения сроком с 2011 по 2013 гг., утратила силу в 2012 г., после чего была создана новая долгосрочная программа с 2013 по 2020 гг. За исследуемый период 28 про-

грамм содействия занятости населения были признаны утратившими силу в период реализации программы, при этом в 14 случаях из 28 вслед за этим следовала разработка новой долгосрочной программы. Для целей качественного анализа интересны сами переходы из одного периода реализации программы в другой, поскольку мы предполагаем, что причинами изменения сроков действия программ являлась реакция регионов на трансформацию активной политики на рынке труда на федеральном уровне.

Фактически расширение полномочий служб занятости субъектов РФ началось с 2003 г. с принятием изменений к закону РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1 [13], закрепивших не только разработку территориальных программ, но и конкретных мероприятий по содействию занятости населения (ст. 14, в редакции Федерального закона от 10.01.2003 № 8-ФЗ), а также с принятием в мае 2003 г. «Концепции действий на рынке труда на 2003–2005 гг.», предусматривающей «разграничение полномочий, функций в области регулирования рынка труда и сферы занятости между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и работодателями, а также уточнение источников финансирования мероприятий по содействию занятости населения» и разработку и реализацию территориальных программ содействия занятости населения (п. III) [6]. Далее тенденция передачи функций по разработке и реализации активной политики на рынке труда из федерального центра в регионы сохранялась (Горина [3]; Локтюхина [8]), и начиная с 2012 г., реализация государственной политики в области содействия занятости населения осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в новых условиях [13]. Согласно закону РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1 с изменениями 2016 г. [13] органы государственной власти субъектов РФ самостоятельно определяют политику действий на рынке труда, направленных на разработку и реализацию мероприятий в области содействия занятости населения, к которым относятся:

- развитие предпринимательства и самозанятости;
- обеспечение потребностей экономики в рабочей силе;
- снижение уровня безработицы;
- повышение конкурентоспособности на рынке труда отдельных групп населения (молодежи, не имеющей квалификации или

опыта работы, лиц с ограниченными возможностями здоровья, женщин, имеющих несовершеннолетних детей) и др.

Учитывая, что мероприятия по содействию занятости населения, а также материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов службы занятости являются расходными обязательствами субъекта Российской Федерации, каждый из них вправе определять приоритеты в реализации мероприятий по содействию занятости населения с учетом особенностей экономического развития региона. Описанные изменения достаточно хорошо прослеживаются на диаграмме о количестве регионов, принявших программы содействия занятости населения со сроками действия в промежутке с 1995 по 2020 гг. (рис. 1) и на суммах, предусмотренных регионами на их реализацию (рис. 2). На рис. 1. видно, что наибольшее число регионов, где действовали программы содействия занятости, наблюдалось как раз в период с 2002 по 2005 гг., затем некоторый рост наблюдался в кризисный 2009 г. и резкий скачок произошел в 2012 г. Максимальное количество регионов, в которых действовали принятые программы содействия занятости, было в 2014 г., когда была принята и утверждена государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения» [16], которая фактически передала все функции по разработке программ содействия занятости населения, их реализации и финансированию на уровень субъектов РФ. График предусмотренных на реализацию программ финансовых ресурсов повторяет описанную динамику (рис. 2). Отметим, что первыми разрабатывать программы содействия занятости населения начали субъекты Центрального федерального округа, включая Москву, здесь же суммарно было принято наибольшее количество программ за рассматриваемый период.

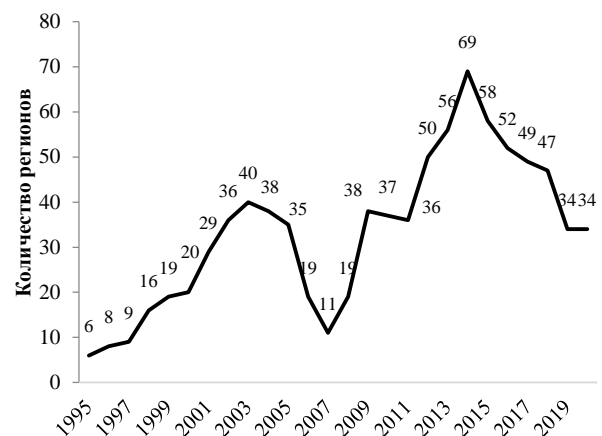


Рис. 1. Количество регионов, разработавших программы содействия занятости населения

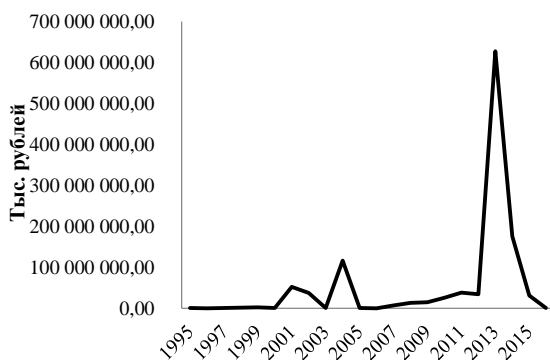


Рис. 2. Финансирование программ содействия занятости в субъектах РФ, тыс. руб.

Информация о размерах финансирования присутствовала не во всех программах. Из 263 программ в 35 не было данных о финансировании – это 13,3% от общего числа программ. В большинстве своем отсутствие информации о размерах финансирования носило разовый характер: в Костромской, Липецкой, Рязанской, Ярославской, Ленинградской, Самарской и Свердловской областях, Республиках Адыгея и Ингушетия, Ставропольском, Алтайском и Пермском краях, Ямало-Ненецком автономном округе было лишь по одному случаю отсутствия данных о сумме финансирования. В Калужской, Тверской, Мурманской и Нижегородской областях, Республиках Карелия и Северная Осетия-Алания, а также в Удмуртской Республике – данные отсутствовали в двух программах содействия занятости населения. И только в Москве отсутствие данных о размерах финансирования продолжалось с 1996 по 2007 гг., на протяжении которых, если следовать формально принятым документам, было реализовано 6 про-

грамм содействия занятости населения. Большинство реализованных программ финансировалось сразу из нескольких источников – федерального бюджета, областного или республиканского бюджетов, местного бюджета, внешних инвестиций и средств работодателей. Большая часть выделенных денег приходится на финансирование из федерального бюджета.

Интересно, что сроки действия программ субъектов РФ также в основном ориентированы на федеральные документы содействия занятости и в подавляющем большинстве случаев составляют 3 года (рис. 3). После утверждения Государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» [16], с предполагаемым сроком действия 2013–2020 гг., то есть 8 лет, но введенной в действие в 2014 г., то есть на один год позже, субъекты РФ стали принимать программы содействия занятости также сроком на 7 лет (2014–2020 гг.) (рис. 4).

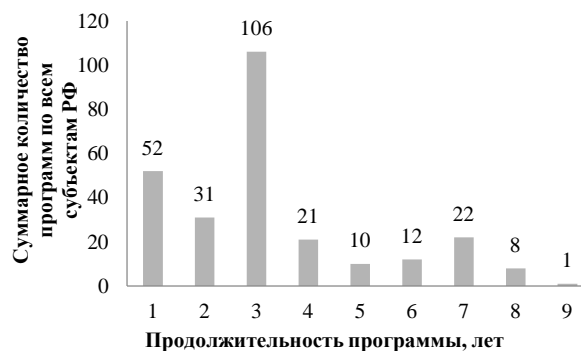


Рис. 3. Сроки действия программ содействия занятости в субъектах РФ за все периоды, лет

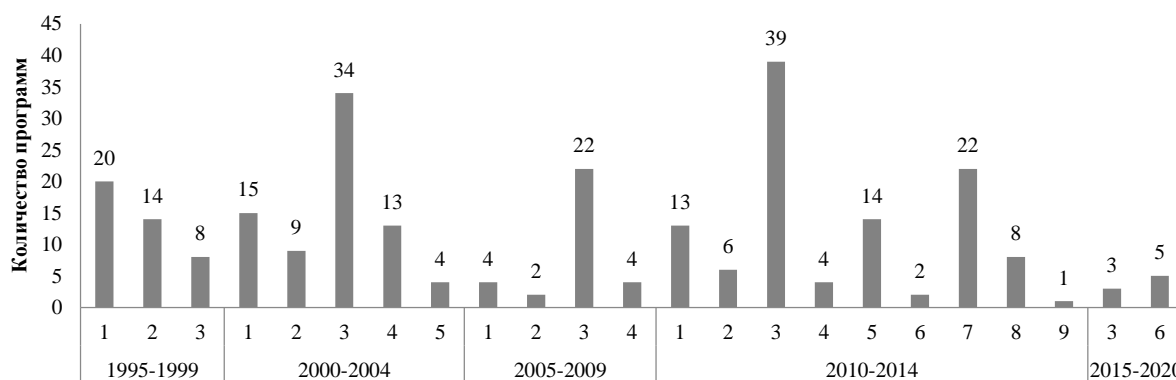


Рис. 4. Сроки действия программ содействия занятости в субъектах РФ по указанным периодам, лет

Основные направления, предусмотренные в программах содействия занятости населения, принятых в субъектах РФ, представлены на рис. 5. Направления «Профессиональной подготовки, профессиональной ориентации и психологической поддержки» и «Поддержка занятости слабоконкурентных групп работни-

ков» за исследуемый период реализованы в наибольшем количестве субъектов РФ и получили практически стопроцентный охват. Из 76 анализируемых регионов, данные направления были внедрены в 74 субъектах. Третьим по степени охвата является направление «Поддержка самозанятости и предпринимательской дея-

тельности», внедренное в 67 регионах. Наименьшими по популярности реализации в региональных программах содействия занятости населения являются направления «Полное и качественное удовлетворение спроса работодателей», «Сдерживание массового высвобождения сотрудников» и «Снижение продолжительности безработицы», охватывающие 11, 11 и 5 регионов соответственно. Наибольшее количество направлений программ содействия занятости было реализовано в Ярославской области, Москве, Ростовской области, Республике Татарстан, Нижегородской области, Алтайском крае, Новосибирской области. В процессе исследования выявлено, что наибольшее распространение получило направление «Профессиональная подготовка, профессиональная ориентация и психологическая поддержка», которое реализовано в 251 программе содействия занятости населения (рис. б). Вторым по степени охвата является направление «Поддержка занятости слабоконкурентоспособных групп работников», которое входит в 242 программы. Мероприятия, направленные на «Поддержку самозанятости и предпринимательской деятельности», были осуществлены в рамках 180 программ. Наименьшее распространение получили мероприятия, направленные на «Полное и качественное удовлетворение спроса работодателей» и «Смягчение последствий долговременной безработицы», они были реализованы в рамках 10-й и 4-й программ содействия занятости населения соответственно.

тация и психологическая поддержка», которое реализовано в 251 программе содействия занятости населения (рис. б). Вторым по степени охвата является направление «Поддержка занятости слабоконкурентоспособных групп работников», которое входит в 242 программы. Мероприятия, направленные на «Поддержку самозанятости и предпринимательской деятельности», были осуществлены в рамках 180 программ. Наименьшее распространение получили мероприятия, направленные на «Полное и качественное удовлетворение спроса работодателей» и «Смягчение последствий долговременной безработицы», они были реализованы в рамках 10-й и 4-й программ содействия занятости населения соответственно.



Рис. 5. Количество субъектов РФ по направлениям программ содействия занятости населения



Рис. 6. Количество региональных программ содействия занятости по направлениям

На рис. 7 представлена динамика количества субъектов РФ, включивших наиболее распространенные направления содействия занятости населения в свои программы для их реализации в 1995–2020 гг. В целом изменения совпадают с общим количеством программ, представленных на рис. 1, и говорят о том, что в большинстве региональных программ разрабатывались те направления, которые были обозначены в федеральных документах. В целом первичный характер федеральных программ содействия занятости по отношению к

региональным не противоречит работам, в которых описана последовательность принятия названных документов (Е.Е. Горина [3], О.А. Козлова, Т.В. Терентьева и др. [5], В.В. Коокуева [7], Н.В. Локтюхина [8]). Отметим, что ряд инструментов активной политики на рынке труда, принятых за рубежом, в том числе и в странах Восточной Европы [26], пока не получил широкого распространения в России. Например, субсидирование части заработной платы трудоустроенных службами занятости безработных за счет государства.

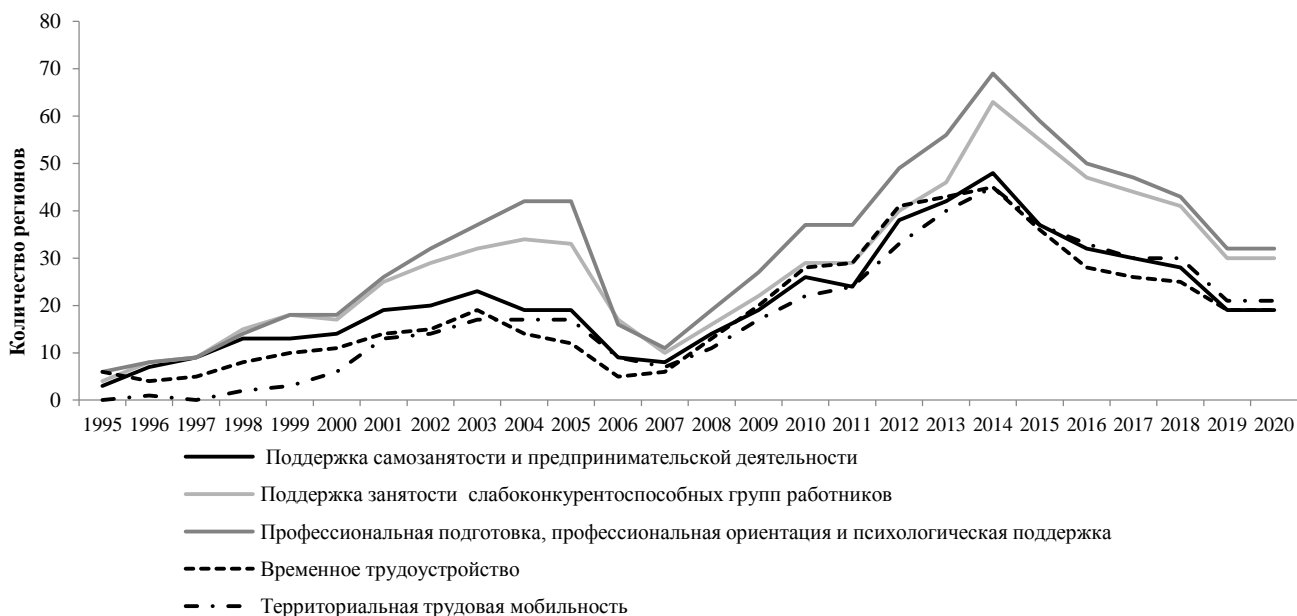


Рис. 7. Количество субъектов РФ по наиболее распространенным направлениям программ содействия занятости населения

Помимо программ содействия занятости населения, принятых в субъектах РФ, мы также изучили федеральные программы, направленные на содействие занятости конкретных регионов. Нами были изучены федеральные программы содействия занятости населения в субъектах РФ с 1995 по 2016 гг. Сбор данных был осуществлен вручную, т.к. не существует единой базы данных программ содействия занятости населения. Источниками сбора данных послужил сайт «Собрание законодательства Российской Федерации», которое является официальным периодическим изданием, издаваемым в соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Нам удалось собрать данные по 9 регионам, в которых за исследуемый период было реализовано 12 федеральных программ содействия занятости населения. Основными направлениями феде-

ральных программ содействия занятости населения в регионах являются:

- профессиональная подготовка, профессиональная ориентация и психологическая поддержка высвобождаемого и незанятого населения;
- временное трудоустройство;
- поддержка занятости слабokonкурентоспособных групп работников (молодежь, в т.ч. несовершеннолетние, инвалиды, женщины);
- поддержка самозанятости и предпринимательской деятельности;
- территориальная трудовая мобильность.

Также нами были изучены различные программы, не направленные на содействие занятости конкретного региона, но имеющие в своем тексте отсылки к стабилизации социально-экономического положения регионов, включая занятость населения, а именно:

- Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-

экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.), которая разработана правительством с целью сокращения различия в уровне социально-экономического развития регионов РФ;

– Постановление правительства «Об организации работ по содействию занятости в условиях массового освобождения», которое устанавливает критерии массового высвобождения работников, определяет перечень мероприятий и основные принципы взаимодействия работодателей, профсоюзов и органов исполнительной власти субъектов РФ;

– «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.», который направлен на развитие и стабильность в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры;

– Федеральная целевая программа «Молодежь России», которая направлена на формирование правовых, экономических и организационных условий и гарантий для становления личности молодого человека, развития молодежных объединений, движений и инициатив;

– Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который предусматривает обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации прав, предусмотренных Конституцией.

В целом направления федеральных программ и других нормативных актов совпадают с основными мероприятиями, предусмотренными в программах субъектов РФ, но интересно, что федеральная поддержка все-таки оказывается ряду регионов, несмотря на официальную передачу полномочий по проведению активной политики на рынке труда на уровень субъектов РФ, и для целей количественного анализа должна быть также учтена. Возвращаясь к проблеме отсутствия данных для количественного анализа, попробуем все-таки рассмотреть динамику уровня безработицы вместе с количеством принятых к реализации программ в субъектах РФ (рис. 8).

Диаграмма (рис. 8) отражает медианные значения динамика общей и регистрируемой безработицы и количество программ содействия занятости, принятых в субъектах РФ для реализации в 1995–2014 гг. Мы видим, что направления динамики уровней как общей, так и регистрируемой безработицы до 2012 г. в целом совпадали с количеством принятых программ содействия занятости в субъектах РФ.

Наиболее точное совпадение тенденций прослеживается с 2002–2003 гг., когда регионы начали более активно самостоятельно разрабатывать программы содействия занятости населения (рис. 1). С 2012 г. несовпадение динамики принятых программ и уровней безработицы можно объяснить институциональными изменениями, связанными с передачей функций по разработке активной политики на рынке труда с федерального уровня на уровень субъектов РФ, о чем шла речь выше. При анализе охвата безработных программами содействия занятости важен также факт регистрации в качестве безработного в государственной службе занятости, потому что только эту часть населения фактически охватывают анализируемые программы. Рис. 8 показывает, что массового перехода из общей в регистрируемую безработицу не происходило даже в годы активного принятия региональных программ содействия занятости, что дает основания предположить не очень высокую эффективность института активной политики на региональных рынках труда в РФ. Более точные оценки эффективности программ содействия занятости в субъектах РФ требуют количественного анализа, который планируется провести на основе имеющихся данных в последующих работах.

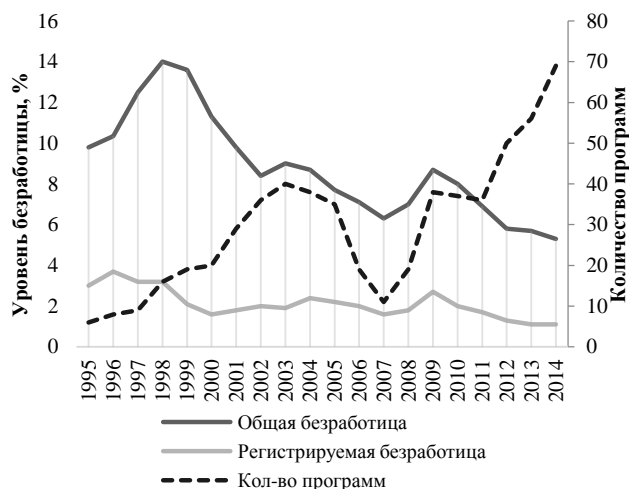


Рис. 8. Уровень общей и регистрируемой безработицы (%) и количество программ содействия занятости в субъектах РФ*

* Составлено авторами на основе данных Росстата.

Таким образом, проведенный качественный сопоставительно-институциональный анализ программ содействия занятости, принятых в субъектах РФ для реализации в 1995–2020 гг., показывает, что развитие института активной политики на рынках труда российских регионов происходило достаточно логично: регионы реагировали либо на возможность и необходимость разработки программ, опреде-

ляемые федеральным центром, либо на кризисные явления в экономике. В целом можно отметить достаточно высокую степень централизации в управлении принятием программ и наполнением их конкретными мероприятиями, несмотря на официальную передачу полномочий от федерального центра регионам, закрепленную рядом документов. Наиболее популярными направлениями программ содействия занятости в субъектах РФ являются «Профессиональная подготовка, профессиональная ориентация и психологическая поддержка», «Поддержка занятости слабоконкурентных групп работников» и «Поддержка самозанятости и предпринимательской деятельности», что соответствует приоритетам федеральных программ и других документов, регулирующих содействие занятости населения. Еще раз подчеркнем, что, изучив тексты паспортов программ содействия занятости субъектов РФ, мы не нашли всей необходимой для оценки эффективности программ информации, особенно это касается финансирования программ и их фактической реализации. Тем не менее можно говорить о том, что, несмотря на существенный рост количества разработанных и принятых программ содействия занятости в субъектах РФ за более чем двадцатилетний период, разрыв между общей и регистрируемой безработицей, характерный для российской модели рынка труда (R. Karpiushnikov, A. Kuznetsov, O. Kuznetsova [25]), сохраняется почти на одном уровне. С нашей точки зрения, это дает основания предполагать невысокую эффективность института активной политики на рынках труда субъектов РФ. В качестве возможных рекомендаций по совершенствованию государственной политики содействия занятости в субъектах РФ можно назвать обеспечение большей открытости и доступности данных по реализации программ, что позволит провести их эмпирический анализ для последующего перехода к экономически обоснованным решениям, так называемой *evidence-based policy*, а также стимулирование и поддержку инициатив субъектов РФ в сфере содействия занятости населения.

Список литературы

1. Аuzан А., Сатаров Г. Приоритеты институциональных преобразований в условиях экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. №6. С. 65–73.
2. Гильтман М.А. Влияние заработной платы на занятость в районах Крайнего Севера России // Пространственная экономика. 2016. №1. С. 60–80. doi: 10.14530/se.2016.1.060-080.
3. Горина Е.Е. Служба занятости: проблемы формирования и оптимизация функционирования // Регионология. 2010. №2. С. 176–186.
4. Кобзарь Е.Н. Минимальная заработная плата и региональные рынки труда в России: препринт WP15/2009/06. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. 60 с.
5. Козлова О.А., Терентьева Т.В., Макарова М.Н., Лан Д.Х. Территориальные факторы стратегического развития Дальневосточных регионов // Экономика региона. 2016. Т. 12, №3. С. 765–775.
6. Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 гг.: одобр. распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2003 г. № 568-р. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Коокуева В.В. Финансирование программы содействия занятости населения в Республике Калмыкия // Финансы и кредит. 2010. №35(419). С. 47–51.
8. Локтюхина Н.В. О некоторых проблемах реализации нового этапа государственной политики содействия занятости населения // Уровень жизни населения регионов России. 2012. №2. С. 47–50.
9. Лукьянова А.Л. Практика установления региональных минимальных заработных плат в субъектах Российской Федерации (2007–2015) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. №1. С. 81–102.
10. Мартынова А.П., Роцин С.Ю. Оценка эффективности и спрос на оценку эффективности государственных программ на рынке труда // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №4. С. 27–47.
11. Мироненко О.Н. Адаптация российских работодателей к требованиям законодательства о защите занятости // Российский журнал менеджмента. 2012. Т. 10, №3. С. 31–54.
12. Нисневич Ю.А. Метод сопоставительно-институционального анализа // Мировая экономика и международные отношения. 2011. №5. С. 76–84.
13. О занятости населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 19.04.1991 № 1032-1 (с изм., включая ред. от 09.03.2016).
14. Ощепков А.Ю. Влияние минимальной заработной платы на неформальную заня-

тость: препринт WP3/2013/07. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 49 с.

15. *Путь В.В., Заполева Е.О., Пономарева И.В.* Внутренняя трудовая миграция: подходы к рассмотрению, перспективы, угрозы и пути преодоления (на примере г. Березовского Свердловской области) // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2015. №1(21). С. 94–101.

16. *Содействие* занятости населения: государственная программа Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. *Соколов Г.М.* Сравнительный институциональный анализ земельной собственности в России, Индии и США // *Тerra Economicus*. 2016. Т. 14, №2. С. 70–89.

18. *Фролов Д.* Методологический институционализм 2.0: от институтов – к институциональным конфигурациям // *Вопросы экономики*. 2016. №7. С. 147–160.

19. *Щастинко А.* О методологии институциональных исследований // *Вопросы экономики*. 2016. №8. С. 96–119.

20. *Cascio E.U., Haider S.J., Nielsen H.S.* The effectiveness of policies that promote labor force participation of women with children: A collection of national studies // *Labour Economics*. 2015. №36. P. 64–71.

21. *Dal Bianco S., Bruno R.L., Signorelli M.* The joint impact of labour policies and the «Great Recession» on unemployment in Europe // *Economic Systems*. 2015. №39. P. 3–26.

22. *Gimpelson V., Kapeliushnikov R., Lukiyanova A.* Employment Protection Legislation in Russia: Regional Enforcement and Labour Market Outcomes. IZA Discussion Paper. 2009. №. 4484. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/82631392> (дата обращения: 17.09.2016).

23. *Grossi G., Reichard C.* Variance in the Institutions of Local Utility Services: Evidence from Several European Countries // In book: *Public and Social Services in Europe*, Palgrave Macmillan UK. 2016. P. 297–312. doi: 10.1057/978-1-137-57499-2_20.

24. *Holmlund B.* What do labor market institutions do? // *Labour Economics*. 2014. №30. P. 62–69.

25. *Kapeliushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O.* Diversity within capitalism: the Russian labour market model // *Employee Relations*. 2011. №4. P. 395–412.

26. *Kluve J., Lehmann H., Schmidt C.M.* Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences // *Labour Economics*. 2008. №15. P. 1270–1295.

27. *Lehmann H., Muravyev A.* Labour market institutions and labour market performance: What can we learn from transition countries? // *Economics of Transition*. 2012. №20(2). P. 235–269.

28. *Lindley J., Mcintosh S., Roberts J., Murray C., Edlin R.* Policy evaluation via a statistical control: A non-parametric evaluation of the ‘Want2Work’ active labour market policy // *Economic Modelling*. 2015. №51. P. 635–645.

29. *Muravyev A., Oshchepkov A.* The effect of doubling the minimum wage on employment: evidence from Russia // *IZA Journal of Labor & Development*. 2016. №5:6. URL: <http://izajold.springeropen.com/articles/10.1186/s40175-016-0051-0> (дата обращения: 02.04.2016). doi: 10.1186/s40175-016-0051-0.

30. *Saint-Paul G.* Can active labor market policy be counter-productive? // *Research in Economics*. 2015. №69. P. 26–36.

31. *Svabova L., Durica M.* Analysis and modeling of situation of long – term unemployed jobseekers in Slovak labor market // *Procedia Economics and Finance*. 2015. №26. P. 446–453.

32. *Terzieva V., Dimitrova S., Arabska E.* Assessment of active social policies’ impacts on labor market in a period of transformation in Bulgarian society // *Procedia Economics and Finance*. 2015. №30. P. 890–902.

33. *Vishnevskaya N., Lukiyanova A.* Decentralisation of the minimum wage setting in Russia: Causes and consequences // *The Economic and Labour Relations Review*. 2016. Vol. 27, №. 1. P. 98–117. doi: 10.1177/1035304616629616.

Получено: 25.09.2016.

References

1. Auzan A., Satarov G. Prioritety institutional'nykh preobrazovaniy v usloviakh ekonomicheskoi modernizatsii [The Priorities of the Institutional Reforms in Economic Modernization]. *Voprosy ekonomiki* [Economics Issues], 2012, no. 6, pp. 65–73. (In Russian).

2. Gil'tman M.A. Vliianie zarabotnoi platy na zaniatost' v raionakh Krainego Severa Rossii [The impact of wages on employment in the regions of the Far North Russia]. *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2016, no. 1, pp. 60–80. (In Russian). doi: 10.14530/se.2016.1.060-080

3. Gorina E.E. Sluzhba zaniatosti: problema formirovaniia i optimizatsiia funktsionirovaniia [Employment Service: problems of formation and optimization of operation]. *Regionologiya* [Regionology], 2010, no. 2, pp. 176–186. (In Russian).

4. Kobsar' E.N. *Minimalnaia zarabotnaia plata i regional'nye rynki truda v Rossii*. Preprint WP15/2009/06 [Minimum wage and regional labor markets in Russia. Working Paper WP15/2009/06]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2009. 56 p. (In Russian).

5. Kozlova O.A., Terent'eva T.V., Makarova M.N., Lan D.Kh. Territorial'nye faktory strategicheskogo razvitiia Dal'nevostochnykh regionov [Territorial factors of strategic development of the Far East regions]. *Ekonomika regiona* [Economy of region], 2016, vol. 12, no. 3, pp. 765–775. (In Russian).

6. The concept of action on the labor market for 2003–2005, adopted by the Russian Government of May 6, 2003 № 568-r. (in Russian) Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=42143&rnd=228224.71103841&dst=100008&fld=134#0> (accessed 17.09.2016).

7. Kookueva V.V. Finansirovanie programmy sodeistviia zaniatosti naseleniia v Respublike Kalmykiia [Financing of the assistance programme of employment of the population in Republic Kalmykia]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2010, no. 35 (419), pp. 47–51. (In Russian).

8. Loktiukhina N.V. O nekotorykh problemakh realizatsii novogo etapa gosudarstvennoi politiki sodeistviia zaniatosti naseleniia [On some issues of implementation of the new phase of public policy for promoting employment]. *Uroven' zhizni naseleniia regionov Rossii* [Living standards in the regions of Russia], 2012, no. 2, pp. 47–50. (In Russian).

9. Luk'ianova A.L. Praktika ustanovleniia regional'nykh minimal'nykh zarabotnykh plat v subiektakh Rossiiskoi Federatsii (2007–2015) [Regional variation in the minimum wage policies in the Russian Federation (2007–2015)]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [Public Administration Issues], 2016, no. 1, pp. 81–102. (In Russian).

10. Martynova A.P., Roshchin S.Iu. Otsenka effektivnosti i spros na otsenku effektivnosti gosudarstvennykh programm na rynke truda [Evaluation of efficiency and the demand for the efficiency evaluation of the state programs in the labour market]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [Public Administration Issues], 2008, no. 4, pp. 27–47. (In Russian).

11. Mironenko O.N. *Zakonodatel'stvo o zashhite zaniatosti i podstroika sprosa na trud: empiricheskii analiz*. Preprint WP15/2010/01 [Employment protection legislation and labour demand adjustment: empirical analysis. Working paper WP15/2010/01]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2010. 72 p. (In Russian).

12. Nisnevich Iu.A. Metod sopostavitel'no-institutsional'nogo analiza [Method of Comparative and Institutional Analysis]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2011, no. 5, pp. 76–84. (In Russian).

13. RF Federal Law «On employment in the Russian Federation» of April 4, 1991 № 1032-1 (as amended by Federal Law of March 9, 2016 № 66 FZ). (In Russian).

14. Oshchepkov A.Iu. *Vliianie minimal'noi zarabotnoi platy na neformal'nuiu zaniatost'*. Preprint WP3/2013/07 [Effect of minimum wage on informal employment. Working paper WP3/2013/07]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2013. 49 p. (In Russian).

15. Pit V.V., Zapoleva E.O., Ponomareva I.V. Vnutrenniiaia trudovaia migratsiia: podkhody k rassmotreniiu, perspektivy, ugrozy i puti preodoleniia (na primere g. Berezovskogo Sverdlovskoi oblasti) [Internal labor migration: theoretical approaches, prospects, threats and ways of negotiation (on the example of the city of Berezovsky, Sverdlovsk Region)]. *Vestnik Permskogo universiteta. Filosofii. Psikhologii. Sotsiologii* [Perm University Bulletin. Series «Philosophy. Psychology. Sociology»], 2015, no. 1 (21), pp. 94–101. (In Russian).

16. RF Federal Program «Promoting employment of population», adopted by the Russian Government of April 15, 2014 № 298. (In Russian) Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=162169&rnd=228224.1576013699&dst=100045&fld=134#1> (accessed 17.09.2016).

17. Sokolov G.M. Sravnitel'nyi institutsional'nyi analiz zemel'noi sobstvennosti v Rossii, Indii i SSHA [Comparative institutional analysis of land property in Russia, India and USA]. *Terra Economicus*, 2016, vol. 14, no. 2, pp. 70–89. (In Russian).

18. Frolov D. Metodologicheskii institutsionalizm 2.0: ot institutov – k institutsional'nym konfiguratsiiam [Methodological institutionalism 2.0: From institutions to institutional configurations]. *Voprosy ekonomiki* [Economics Issues], 2016, no. 7, pp. 147–160. (In Russian).

19. Shastitko A. O metodologii institutsional'nykh issledovaniia [On the methodology of institutional studies]. *Voprosy ekonomiki* [Eco-

nomics Issues], 2016, no. 8, pp. 96–119. (In Russian).

20. Cascio E.U., Haider S.J., Nielsen H.S. The effectiveness of policies that promote labor force participation of women with children: A collection of national studies. *Labour Economics*, 2015, no. 36, pp. 64–71.

21. Dal Bianco S., Bruno R.L., Signorelli M. The joint impact of labour policies and the «Great Recession» on unemployment in Europe. *Economic Systems*, 2015, no. 39, pp. 3–26.

22. Gimpelson V., Kapeliushnikov R., Lukianova A. Employment Protection Legislation in Russia: Regional Enforcement and Labour Market Outcomes. *IZA Discussion Paper No. 4484*. 2009. Available at: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/82631392> (accessed 17.09.2016).

23. Grossi G., Reichard C. Variance in the Institutions of Local Utility Services: Evidence from Several European Countries. In book: *Public and Social Services in Europe*, Palgrave Macmillan UK Publ., 2016, pp. 297–312. doi: 10.1057/978-1-137-57499-2_20

24. Holmlund B. What do labor market institutions do? *Labour Economics*, 2014, no. 30, pp. 62–69.

25. Kapeliushnikov R., Kuznetsov A., Kuznetsova O. Diversity within capitalism: The Russian labour market model. *Employee Relations*, 2011, no. 4, pp. 395–412.

26. Kluge J., Lehmann H., Schmidt C.M. Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences. *Labour Economics*, 2008, no. 15, pp. 1270–1295.

27. Lehmann H., Muravyev A. Labour market institutions and labour market performance: What can we learn from transition countries? *Economics of Transition*, 2012, no. 20(2), pp. 235–269.

28. Lindley J., Mcintosh S., Roberts J., Murray C, Edlin R. Policy evaluation via a statistical control: A non-parametric evaluation of the ‘Want2Work’ active labour market policy. *Economic Modelling*, 2015, no. 51, pp. 635–645.

29. Muravyev A., Oshchepkov A. The effect of doubling the minimum wage on employment: evidence from Russia. *IZA Journal of Labor & Development*, 2016, no. 5:6. Available at: <http://izajold.springeropen.com/articles/10.1186/s40175-016-0051-0> (accessed 02.04.2016). doi: 10.1186/s40175-016-0051-0

30. Saint-Paul G. Can active labor market policy be counter-productive? *Research in Economics*, 2015, no. 69, pp. 26–36.

31. Svabova L., Durica M. Analysis and modeling of situation of long – term unemployed jobseekers in Slovak labor market. *Procedia Economics and Finance*, 2015, no. 26, pp. 446–453.

32. Terzieva V., Dimitrova, S., Arabska E. Assessment of active social policies’ impacts on labor market in a period of transformation in Bulgarian society. *Procedia Economics and Finance*, 2015, no. 30, pp. 890–902.

33. Vishnevskaya N., Lukyanova A. Decentralisation of the minimum wage setting in Russia: Causes and consequences. *The Economic and Labour Relations Review*, 2016, vol. 27, no. 1, pp. 98–117. doi: 10.1177/1035304616629616

The date of the manuscript receipt:
25.09.2016.

ACTIVE LABOR MARKET POLICIES IN RUSSIAN REGIONS IN 1995–2016: INSTITUTIONAL ANALYSIS

Marina A. Giltman, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor

E-mail: giltman@rambler.ru

Tyumen State University;

10, Semakova st., Tyumen, 625002, Russian Federation

Alexandra A. Votyakova, Master of Economics

E-mail: a.a.votyakova@gmail.com

Tyumen State University;

10, Semakova st., Tyumen, 625002, Russia Federation

Active labor market policy (ALMP) in the labor market of the Russian Federation (RF) is implemented through the adoption of active labor market programs (programs) and related documents. The programs usually contain tools and activities that help unemployed individuals to find work. Normally ALMP is considered as a labor market institution that contributes to reduction in the duration of unemployment and the number of the unemployed. Thus, the aim of the ALMPs is to transfer an individual from the unemployed to the employed status. In Russia ALMP has been carried out for more than 20 years. During this period, the majority of functions connected with the development and implementation of

regional ALMPs was transferred from the federal government to the authorities of the subjects of the Russian Federation (SRF). Currently, according to the formal norms of the law, almost all the regional programs are developed, adopted and funded at the regional level. Until now, regional ALMPs have remained outside the economic studies due to the lack of empirical data required for quantitative analysis. However, text content of the regional programs provided in the public domain allows us to conduct qualitative institutional analysis. The aim of this study is to provide comparative institutional analysis of the regional programs in Russia from 1995 to 2016. We have analyzed text content of 263 regional programs adopted in the SRF. Thus, the research is based on the unique hand-collected database of regional programs developed and adopted in the SRF. The results show that the governance of the regional ALMPs in the RF is still centralized. The SRF react to the economic crisis by increasing the number of developed and adopted programs, however their efficiency is low.

Keywords: employment, labor market, regional labor markets, labor market institutions, public employment policy, active labor market policy (ALMP), institutional analysis, efficiency.

Просьба ссылаться на эту статью в русскоязычных источниках следующим образом:

Гильтман М.А., Вотякова А.А. Программы содействия занятости населения в субъектах РФ в 1995–2016 гг.: институциональный анализ // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика» = Perm University Herald. Economy. 2016. № 4(31). С. 127–139. doi: 10.17072/1994-9960-2016-4-127-139

Please cite this article in English as:

Giltman M.A., Votyakova A.A. Active labor market policies in Russian regions in 1995 – 2016: institutional analysis // Vestnik Permskogo universiteta. Seria Ekonomika = Perm University Herald. Economy. 2016. № 4(31). P. 127–139. doi: 10.17072/1994-9960-2016-4-127-139