

Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Содействие мобильности трудовых ресурсов на рынках труда Республики Казахстан и Российской Федерации

Томас Берглунд

Рабочий документ № 9

Рабочий документ № 9

**Содействие мобильности трудовых ресурсов
на рынках труда
Республики Казахстан и Российской Федерации**

Томас Берглунд
Профессор
Кафедра социологии и трудовых исследований
Университет Гетеборга

**Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

Москва, 2017

© Международная организация труда, 2017
Первое издание 2017 г.

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.iflro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Берглунд, Томас

Содействие мобильности трудовых ресурсов на рынках труда Республики Казахстан и Российской Федерации / Томас Берглунд; Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2017

х, 94 с.

Рабочий документ; № 9

Также издано на английском языке: *Promoting Labour Market Mobility in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation / Tomas Berglund; ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia. – Moscow: ILO, 2017*

Библиографическое описание книги МОТ

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать напрямую на ilo@turpin-distribution.com.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.

Отпечатано в России.

Список сокращений

AF	Государственная служба занятости Швеции (<i>Arbetsförmedlingen</i>)
AIT	Соглашение о внутренней торговле (<i>Agreement on Internal Trade</i>)
BA	Федеральная служба занятости Германии (<i>Bundesagentur für Arbeit</i>)
BMAS	Федеральное министерство по труду и социальным вопросам (Германия) (<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>)
CME	Экономика скоординированного рынка (<i>Coordinated Market Economy</i>)
EI	Страхование трудящихся (в Канаде) (<i>Employment Insurance</i>)
ESDC	Министерство занятости и социального развития Канады (<i>Employment and Social Development of Canada</i>)
ESF	Европейский социальный фонд (<i>European Social Fund</i>)
FLMM	Форум министров по вопросам рынка труда (Канада) (<i>Forum of Labour Market Ministers</i>)
LMA	Соглашение о рынке труда (<i>Labour Market Agreement</i>)
LMCG	Рабочая группа по координации трудовой мобильности (Канада) (<i>Labour Mobility Coordinating Group</i>)
LMDA	Соглашение о развитии рынка труда (<i>Labour Market Development Agreement</i>)
LME	Экономика либерального рынка (<i>Liberal Market Economy</i>)
АПРТ	Активная программа на рынке труда
ЕС	Европейский союз
ЕЭП	Европейское экономическое пространство
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГСЗ	Государственные службы занятости
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИОРТОП	Институт оценки рынка труда и образовательной политики
ИЧР	Индекс человеческого развития
Минтруда	Министерство труда и социальной защиты
МОТ	Международная организация труда
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПБ	Пособия по безработице
ППРТ	Пассивная программа на рынке труда
ППС	Паритет покупательной способности
ПРТ	Программа на рынке труда
Роструд	Федеральная служба по труду и занятости

Содержание

Список сокращений	iii
Список таблиц	vi
Резюме	vii
1. Введение	1
2. Мобильность на рынке труда – теоретический подход.....	9
3. Рынки труда в Республике Казахстан и Российской Федерации: сопоставление	17
4. Обзор политики на рынке труда в Республике Казахстан, Российской Федерации и трех странах ОЭСР	31
5. Специальные программы на рынке труда для стимулирования мобильности	61
6. Выводы и рекомендации	69
Список литературы	75
Приложение	81

Список таблиц

Таблица 1. Экономические и социальные показатели	17
Таблица 2. Результаты деятельности рынка труда	18
Таблица 3. Регионы Российской Федерации с самыми высокими показателями входящей или исходящей межрегиональной мобильности, 2011–2014 гг.	20
Таблица 4. Регионы Российской Федерации с наибольшим (69% и выше) и наименьшим (59% и ниже) уровнем занятости	22
Таблица 5. 10 регионов с самым высоким и самым низким уровнем бедности в сопоставлении с размером сельскохозяйственного сектора и ВВП на душу населения	23
Таблица 6. Население, изменение численности населения и межрегиональная мобильность в Республике Казахстан	24
Таблица 7. Население трудоспособного возраста и изменения в уровне занятости в областях Казахстана	26
Таблица 8. Некоторые показатели по областям Республики Казахстан	28
Таблица 9. Межрегиональная мобильность и мобильность внутри региона (доля населения)	29
Таблица 10. Частота смены места жительства внутри страны в течение одного года. Данные каждой страны представлены за разные годы	30
Таблица 11. Расходы на ПРТ в процентах от ВВП, 2012 г.	32
Таблица 12. Обзор пособий по безработице	44
Таблица 13. Обзор активных мер	57
Таблица 14. Изменение численности населения и межрегиональная мобильность в 2011–2014 гг. в отдельных регионах Российской Федерации	81
Таблица 15. Население, изменения численности населения и межрегиональная мобильность в регионах Российской Федерации	84
Таблица 16. Занятость и безработица в регионах Российской Федерации	89

Резюме

Основная задача настоящего отчета состоит в анализе мобильности трудовых ресурсов в Республике Казахстан и Российской Федерации, а именно мобильности, предполагающей переезд из одного региона в другой внутри страны. Мы рассмотрим, каким образом необходимо составлять программы на рынке труда (ПРТ), чтобы развивать мобильность, сравнив для этого Казахстан и Россию с тремя странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Основная идея отчета состоит в том, что Казахстан и Россия могут доработать действующую трудовую политику для создания инфраструктуры программ и мер, которые стимулировали бы и укрепляли мобильность на рынке труда.

В течение последних 15 лет мы наблюдаем значительное экономическое и социальное развитие обеих стран. Тем не менее нельзя не отметить большие проблемы в том, что касается национального уровня безработицы, валового регионального продукта и уровня бедности. В обеих странах также имеются достаточно большие секторы с низкой производительностью. В этом плане особенно выделяется сельскохозяйственный сектор в некоторых регионах Казахстана. Кроме того, немалое место занимает неформальная экономика, что влечет сокращение налоговых поступлений, распространение нечестной конкурентной борьбы и рискованного трудоустройства. Широкое распространение задержек по выплате заработной платы и оплаты труда натурой приводит к зависимости работников от работодателей и снижению мобильности.

Эти проблемы можно решить, подготовив население к переходу в развивающиеся секторы формальной экономики. Однако имеющиеся данные говорят о том, что межрегиональная мобильность находится на низком уровне как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан, если сравнивать с показателями выбранных трех стран ОЭСР. Это и неудивительно, учитывая большие расстояния, а также культурное и социальное многообразие внутри этих двух стран. Также выяснилось, что так называемые «ловушки бедности» весьма серьезно сказываются на мобильности. В некоторых регионах население настолько малообеспечено, что не может позволить себе переезд, даже если такой переезд выгоден в долгосрочной перспективе. Для решения этой проблемы необходимы государственные меры по сокращению затрат для частного лица на переезд ради работы, а также иные меры, способствующие повышению уровня жизни граждан.

В настоящем исследовании предлагается комплексный подход к решению задач по повышению мобильности. Такой подход должен сосредотачиваться на общих мерах регулирования рынка труда, а также на возможностях создания вспомогательной системы программ и мер для развития мобильности. В комплекс входят как пассивные, так и активные меры, которые совместно могли бы влиять на решения, принимаемые соискателями работы, склоняя их к выбору нового места работы в другом населенном пункте. Во-первых, для хорошо работающей системы программ на рынке труда необходимы достаточные пособия по безработице. Такие пособия дадут безработному достаточные финансовые средства для расширения зоны поиска работы, а также послужат стимулом воспользоваться другими программами на рынке труда. Во-вторых, качественная помощь в поиске работы (как в учреждениях, так и посредством информационных и коммуникационных технологий) позволяет распространять полезную информацию о рынке труда, тем самым расширяя возможности соискателя. В-третьих, в хорошо отлаженной системе программ на рынке труда важную роль играет обучение, которое помогает трудовым ресурсам адаптироваться к меняющейся экономике. При этом меры будут успешны только в том случае, если они разработаны с учетом минимизации возможных негативных последствий. Следовательно, учебные мероприятия: а) не должны быть исключительно ознакомительными, но также должны включать в себя профессиональную подготовку; б) должны задействовать социальных партнеров, что позволит обеспечить высокое качество

принимаемых мер (например, консультации с социальными партнерами с целью определения профессий, пользующихся спросом, а также требований к учебному процессу); в) должны готовить специалистов по профессиям, пользующимся спросом на рынке труда; г) должны иметь оптимальную продолжительность (т. е. быть не слишком длительными, что позволит избежать «эффекта застревания»); д) как правило не должны давать соискателям права на продление выплат пособий по безработице. В-четвертых, различные пособия, связанные с транспортными расходами (оплата поездки на собеседование, поездок к месту обучения и обратно, переезд на новое место работы), положительно влияют на мобильность. В-пятых, важно с осторожностью использовать программы создания рабочих мест и субсидий работодателям. Такие меры не следует применять в крупных масштабах: они больше подходят для лиц со слабыми перспективами на рынке труда.

Система программ на рынке труда, включающая *взаимодополняющие* элементы, будет положительно влиять на мобильность трудовых ресурсов и сокращать структурную безработицу. Качественные системы информации о рынке труда существуют там, где большинство вакансий и анкет соискателей регистрируются в национальных банках вакансий. При наличии пособий по безработице, размер и условия получения которых побуждают регистрироваться в службе занятости, банк вакансий с наибольшей вероятностью будет расширяться в отношении количества соискателей и количества объявленных вакансий. Соискатели, которые будут де-факто регистрироваться в службе занятости, будут лучше осведомлены о действующих мерах, – например, о выплатах пособий в связи с переездом или прохождением курсов обучения. Кроме того, чем больше число зарегистрированных вакансий, тем проще будет прогнозировать дефицит в разных секторах на рынке труда и адаптировать образование соответствующим образом.

При сопоставлении действующих программ на рынке труда в Казахстане и Российской Федерации с эталонной системой программ на рынке труда, наиболее заметной слабой чертой являются низкие пособия по безработице. Это в особенности касается Казахстана, – в России пособия немного выше. В Казахстане очень немногие граждане получают пособие по безработице. Возможно, это обусловлено низкой ставкой компенсации: столь малые выплаты не представляют для безработных достаточной ценности, чтобы оправдать хлопоты с регистрацией. В оценке двух стран также отмечались проблемы государственных служб занятости. Среди этих проблем можно выделить перегруженность сотрудников и нехватку вакансий. При оценке также выяснилось, что пользователи услуг службы занятости рискуют быть стигматизированными как непродуктивные безработные, испытывающие социальные трудности. При оценке действующих мер было установлено, что обе страны больше полагаются на программы создания рабочих мест, а не на образовательную деятельность. Такие приоритеты не способствуют мобильности, хотя и могут быть оправданы социальными причинами. При этом в России выплачиваются пособия на покрытие транспортных расходов, и такие выплаты рекомендовали себя в качестве эффективной меры повышения межрегиональной мобильности. В Казахстане пособия на покрытие транспортных расходов включены в «Дорожную карту занятости 2020», но не в качестве общей меры ПРТ.

По результатам оценки государственных мер, реализуемых на рынках труда в России и Казахстане, предлагаются следующие корректировки действующих программ в целях создания системы, способствующей повышению мобильности на рынке труда и структурному преобразованию.

1. В обеих странах стратегическим фактором является размер пособия по безработице. Более крупный размер пособия лучше стимулирует регистрацию в качестве безработного, тем самым увеличивает пул соискателей и повышает стимул для уведомления о вакансиях. Это также позволяет сотрудникам проводить консультации и оказывать услуги соискателям, а так-

же рассматривать различные другие меры. Это также оказывает давление на безработных в поиске работы. Кроме того, более щедрое пособие по безработице дает гражданам денежные средства, достаточные для расширения географической зоны поиска работы, и позволяет безработным быть немного более разборчивыми в поиске работы, что положительно влияет на качество подбора работы (OECD, 2010). Кроме того, увеличение минимальной зарплаты, стимулирующей занятость, может привести к сокращению неформального рынка труда, поскольку соискатели будут менее склонны соглашаться на неформальную работу. Более щедрые пособия по безработице обеспечивают также сильный стимул к поиску формальной занятости, необходимой для получения доступа к таким пособиям (Boeri and Macis, 2010). В этом плане увеличение пособия по безработице может способствовать структурному преобразованию рынка труда.

Основные параметры системы выплаты пособий – это критерии отбора лиц, имеющих право претендовать на них, сроки выплаты и ставка компенсации. В Казахстане улучшений можно добиться по всем параметрам. Критерии отбора определяются взносами работодателя в систему обязательного социального страхования. Связанный с этим риск заключается в том, что работник может попасть в зависимость от действий работодателя. Отдельному работнику не всегда легко выяснить, действительно ли выплачиваются взносы. Система, которая разделяет взносы работника и работодателя, а также предполагает критерии отбора, зависящие исключительно от взносов работника, представляется для частного лица более предсказуемой. Кроме того, максимальный срок выплаты пособия в Казахстане очень маленький (раньше это было 4 месяца, но с 2016 года стало 6 месяцев), и максимальный размер пособия очень низкий (30% от суммы прежних доходов, если работодатель при этом производил взносы в течение более пяти лет). Такие параметры не дают достаточного стимула для безработных регистрироваться в качестве безработных в органах службы занятости. Более того, пособие не позволяет ни расширить географическую зону поиска работы, ни повысить качество подбора места работы: безработному приходится искать новое место во что бы то ни стало, вне зависимости от обстоятельств. Нельзя ожидать, что неформальный сектор будет испытывать давление благодаря такому пособию. Поэтому настоятельно рекомендуется увеличить размер пособия и срок его выплаты.

Пособие по безработице в Российской Федерации напоминает немецкую систему: страхование доходов на один год и дополнительный год выплаты пособия. Кроме того, размер выплат значительно уменьшается в течение периода безработицы, что дает серьезный стимул для возвращения к занятости до достижения самого низкого уровня выплат. Срок постепенного сокращения пособия также представляется разумным. Острым вопросом для системы выплат по безработице в России является так называемый потолок пособия. В настоящий момент только по зарплатам до 26% от средней заработной платы можно получить максимальный размер пособия, составляющий 75%, в течение первых трех месяцев. Это означает, что большинство работников, получающих зарплату, не получают достаточного страхования доходов в случае потери работы. Финансовое давление на безработного может свидетельствовать о том, что некоторые положительные эффекты пособия не достигаются. Считаем целесообразным поднять потолок пособия по безработице, что позволит охватить больше занятого населения страхованием доходов в рамках этого пособия. В дополнение целесообразно также реформировать порядок финансирования системы пособий по безработице. В настоящее время она финансируется непосредственно из федерального бюджета. Однако при использовании системы, основанной на страховании – такой, которая внедрена в Германии и которая предполагает автоматическую выплату взносов как работниками, так и работодателями, а также отбор претендентов на выплаты в зависимости от взноса, – стимул для поиска формальной работы будет сильнее.

2. Государственные службы занятости играют стратегически важную роль для надлежащей реализации политики на рынке труда. В целом рекомендуется серьезно развивать службы с тем, чтобы заручиться доверием к ним населения и сделать их основой системы эффективных программ на рынке труда. Инвестиции должны быть направлены на увеличение персонала служб, чтобы снизить нагрузку и повысить качество услуг. Более качественные услуги будут способствовать росту доверия населения к службам занятости и борьбе со стигматизацией в отношении получателей таких услуг. Пока что не было возможности оценить, насколько внедренные в двух странах ИКТ-ресурсы о рынке труда удобны в использовании и эффективны. Такие системы, как правило, всегда можно улучшить, очень хорошие системы работают в Германии и в Канаде. Важно позиционировать национальные банки вакансий в качестве основного ресурса, используемого при объявлении заявок и вакансий, а также обеспечить информационное покрытие рынка труда всей страны, а не только по регионам.

3. В обеих странах учебные программы предусматриваются в составе активных мер. В рамках настоящего исследования не было возможности оценить качество этих программ. Хорошие примеры (и оценки) организации таких программ можно найти в Германии. Там, а также в определенной степени и в Канаде, социальные партнеры (организации работодателей и профсоюзы) играют важную роль в реализации этих программ. Однако в России и Казахстане в учебных программах мало участников. Вместо этого во главу угла ставятся программы создания рабочих мест. Программы создания рабочих мест не способствуют мобильности, тогда как хорошо спроектированные учебные программы повышают общие шансы трудоустройства безработных. Соответственно, рекомендуется в рамках активных программ на рынке труда постепенно смещать акцент со схем создания рабочих мест в сторону обучения и увеличить объем учебных мер.

4. Учитывая хорошие результаты применения выплат на покрытие транспортных расходов, итоговая рекомендация заключается в том, чтобы оценивать уже действующие выплаты в Российской Федерации и Казахстане с целью установить, являются ли они достаточными, и для изучения возможностей их дальнейшего улучшения. Тем не менее такие оценки зачастую зависят от повсеместности и качества регистрации соискателей и безработных. В Швеции, например, такой учет используется для оценки программ на рынке труда, и новые статистические экспериментальные методы повышают качество таких оценок.

1. Введение

Настоящий отчет посвящен изучению мобильности трудовых ресурсов в Республике Казахстан и Российской Федерации. Путем сравнения этих двух стран с тремя странами ОЭСР – Канадой, Германией и Швецией – предпринята попытка выяснить, каким образом можно использовать и совмещать программы на рынке труда с целью создания институциональной «инфраструктуры», которая бы позволила улучшить географическую мобильность трудовых ресурсов. На принятие частным лицом решения о переезде ради новой работы влияет множество факторов, таких, например, как наличие вакансий, разница в зарплате по сравнению со старой работой, жилищные условия, социальная ситуация других членов семьи (в том числе трудоустройство супруга, школы или детские сады для детей), а также общий уровень жизни на новом месте жительства. Настоящее исследование не ставит целью разбирать меры государственной политики, которые могут повлиять на эти факторы, включая, например, общие инвестиционные стратегии в различных регионах или механизмы установления уровня заработной платы. Вместо этого внимание сосредоточено на политике развития рынков труда обеих стран. Основные задачи такой политики заключаются в снижении уровня фрикционной и структурной безработицы, а также смягчении социальных последствий безработицы. Хорошо структурированная система программ и мер может улучшить функционирование рынка труда. Следовательно, особенности государственной политики занятости крайне важны для понимания того, каким образом она может способствовать стимулированию мобильности, а именно упрощать переход на другую работу, в том числе в другом регионе.

Создание инфраструктуры хорошо функционирующих программ на рынке труда обеих стран сопряжено с трудностями, вызванными объективными причинами. Российская Федерация является самым большим государством в мире по площади, Республика Казахстан занимает по этому показателю девятое место. При этом средняя плотность населения обеих стран достаточно низка по сравнению с другими странами мира, составляя 8,4 и 6,3 жителя на один квадратный километр соответственно. Некоторые части территории России отличаются достаточно высокой плотностью населения (например, юго-запад и Московская область), тогда как Сибирь и Дальний Восток очень малонаселены (Markevich and Mikhailova, 2013). В Казахстане плотность населения низка во всех регионах страны за исключением крупных городских агломераций Астана и Алматы (Rodionov, 2011). Помимо больших расстояний, для России и Казахстана еще присуще большое разнообразие климатических зон – некоторые регионы отличаются весьма суровыми климатическими условиями. В России 65% территории страны относится к зоне вечной мерзлоты (Markevich and Mikhailova, 2013), а в Казахстане некоторые регионы подвержены засухе. Кроме того, обе страны отличаются этническим многообразием: вместе с преобладающим русским и казахским населением на территории РФ и Казахстана проживает множество этнических меньшинств.

После распада Советского Союза оба государства пережили переходный период 1990-х годов, который принес сокращение экономики, снижение уровня жизни и сокращение населения. Тем не менее за последние 15 лет этим странам не только удалось восстановить экономику, но и достигнуть положительного экономического развития. Безработица сейчас опустилась до уровня 5–6%, а уровень бедности резко упал. Но несмотря на экономические успехи, в обеих странах все еще имеются проблемы на рынках труда. Одной из таких проблем является наличие отраслей экономики с низкой производительностью: в Казахстане это достаточно крупный сельскохозяйственный сектор (ILO, 2015: 25), в Российской Федерации есть свидетельства того, что отстающим компаниям дольше удается оставаться на плаву, чем таким компаниям в других странах (ILO, 2014: 68; World Bank, 2013). Одно из объяснений этому – высокая гибкость ставок заработной платы. По данным МОТ, гибкость ставок заработной платы в Казахстане и России обеспечивается за счет повсеместной практики невыплаты заработной платы и

накопления задолженности по заработной плате всякий раз, когда работодатель сталкивается с экономическими трудностями (ILO, 2015: 71-). Для отдельно взятого работника такая практика гарантирует сохранение места работы, но в ущерб гарантированности дохода и возможности перейти на более хорошо оплачиваемую работу в других секторах экономики. Макроэкономический эффект заключается в общем снижении производительности ввиду выживания менее производительных компаний в период экономического спада. Кроме того, затрудняется перетекание трудовых ресурсов в более производительные секторы. В обеих странах проблемой также считается низкая степень диверсификации промышленности. Главенствующими в индустриальной структуре являются добывающие отрасли (нефть и газ) и крупные компании, тогда как другие отрасли и малый и средний бизнес испытывают трудности с расширением. Это ведет к риску возникновения у регионов и муниципальных округов зависимости от нескольких крупных работодателей.

Связанная с этим проблема – это неформальная занятость. По данным МОТ (2015: 27-), 26% общей занятости на казахстанском рынке труда в 2012 году приходилось на неформальные предприятия. Это явление было особенно выраженным в сельскохозяйственном секторе. Похожие проблемы существуют и в России. В 2012 году доля неформальной занятости в общей занятости составила приблизительно 17% (ILO, 2014: 26-). МОТ также выделяет распространенность неформальных трудовых отношений (например, устная договоренность, недекларируемая зарплата «черным налом», оплата натурой). Есть несколько веских причин, по которым необходимо уменьшить долю неформального сектора в экономике страны. Компании и люди, работающие в неформальном секторе, по большей части обходят налогообложение, тем самым уменьшая возможные поступления в государственную казну. То есть неформальные компании вступают в нечестную конкурентную борьбу с формальным сектором рыночной экономики. Для отдельно взятого работника неформальная занятость может стать краткосрочным решением его экономических трудностей, но в связи с игнорированием трудовых стандартов (например, требований охраны труда), такие места работы представляют для работников большой риск, а в долгосрочной перспективе ограничивают возможности по созданию качественных рабочих мест с достойной заработной платой.

В обеих странах также отмечаются дисбалансы на рынках труда. В некоторых регионах наблюдается избыточное предложение рабочей силы, низкий показатель трудоустройства и высокий уровень безработицы, тогда как в других регионах ситуация обратная – там, наоборот, требуются дополнительные трудовые ресурсы. Такие перекосы в какой-то степени обусловлены пережитками экономической и идеологической политики СССР (Markevich and Mikhailova, 2013), при этом естественный рост населения вкупе с миграцией только усугубляет эти расхождения.

Принимая во внимание эти проблемы, а также следуя общей задаче укрепления дальнейшего экономического и социального развития в Российской Федерации и Казахстане, некоторые наблюдатели обращают внимание на мобильность трудовых ресурсов на рынке труда, как на стратегический вопрос, от решения которого зависят перспективы страны. Мобильность на рынке труда – широкое понятие, но в общем случае оно обозначает желание и возможность человека менять свое положение на рынке труда. Это изменение может осуществляться между разными положениями (от незанятости к занятости), между должностями внутри одной компании или между рабочими местами на внешнем рынке труда. Кроме того, эти перемещения могут подразумевать как мобильность в масштабах местного рынка труда, так и дальние переезды в поиске новых трудовых возможностей внутри страны или за ее пределами. В настоящем отчете мы сосредоточим внимание, в частности, на межрегиональной мобильности в обеих странах, однако государственная политика и меры, которые предстоит обсудить, могут иметь более обширное воздействие на различные формы мобильности.

Принято считать, что мобильность на рынке труда играет важную роль в экономике. Если люди готовы к переезду ради интересных вакансий, то можно считать, что эффективность рынка труда улучшена. Это в свою очередь может положительно отразиться на производительности экономики в целом. Одновременно на уровне компании чрезмерная текучесть кадров может стать проблемой и привести к нестабильности производства и росту затрат на кадровое обеспечение. По данным ОЭСР (2011: 16), очень высокая текучесть присуща низкоквалифицированным рабочим в Российской Федерации из-за низкой зарплаты и неблагоприятных условий труда. С точки зрения отдельно взятого человека, мобильность на рынке труда сопряжена как с возможностями, так и с затратами. Это особенно актуально для двух изучаемых стран, отличающихся большой площадью. В частности, межрегиональная мобильность часто рассматривается как достаточно дорогостоящее и рискованное начинание, если предполагается переезд на большие расстояния в новую социальную и культурную среду. С точки зрения региональных властей, мобильность трудовых ресурсов может считаться залогом будущего развития или же риском экономической стагнации региона или населенного пункта.

Некоторые наблюдатели отмечают, что для рынков труда в Российской Федерации и Республике Казахстан характерен очень низкий уровень межрегиональной мобильности. Всемирный банк (2015: 7) заостряет внимание на проблеме низкой географической мобильности в Российской Федерации, считая ее одной из причин разрывов между уровнями безработицы в разных регионах. Люди не переезжают в регионы, где были созданы рабочие места. Аналогичное наблюдение было сделано в отчете ОЭСР (2011: 16). В дополнение к этому в означенном отчете акцентируется внимание на «ловушках бедности», при которых доходов семьи не хватает для переезда, что обуславливает низкую мобильность в некоторых регионах. МОТ (2015) подчеркивает, что географическая мобильность является стратегическим фактором и для Казахстана ввиду обширной территории, разбросанного населения и экономического многообразия регионов. В обеих странах предусмотрены государственные программы, имеющие целью улучшение межрегиональной мобильности. О них более подробно поговорим в последующих разделах отчета.

Для повышения межрегиональной мобильности трудовых ресурсов можно воспользоваться множеством различных мер. Здесь применяются надбавки за работу в удаленных районах, инвестиции в жилищное хозяйство, социальные услуги и образование, а также создание благоприятного социального климата и меры по борьбе с этнической дискриминацией (ILO, 2014b). Однако в настоящем отчете внимание будет сосредоточено на государственных мерах и программах, реализуемых на рынке труда. Они включают программы пособий по безработице и активные программы на рынке труда, такие как информация о рынке труда, обучение, субсидии и создание рабочих мест. В зависимости от формулировки такие меры могут как способствовать, так и препятствовать развитию мобильности на рынке труда. Каким образом они влияют на мобильность – этот вопрос рассматривается в следующей главе. Основным посылом настоящего отчета является обоснование потребности в хорошо спроектированной системе программ на рынке труда, которые образовывали бы институциональную «инфраструктуру», способствующую повышению мобильности трудовых ресурсов. В следующих разделах отчета мы рассмотрим действующие программы и обсудим варианты их дальнейшего развития.

Три страны ОЭСР для сравнения

Чтобы оценить, насколько хорошо действующие программы на рынке труда в Казахстане и России справляются с развитием мобильности, сопоставим их с действующими программами в трех государствах ОЭСР. В качестве стран для сравнения были выбраны Канада, Германия и

Швеция, так как эти страны являются удачными примерами различных моделей рынка труда и социальной защиты с развитой институциональной структурой (Esping-Andersen, 1990; Hall and Soskice, 2001). В рамках институциональной теории имеется несколько объяснений развития различных моделей рынков труда, среди которых ресурсы власти (отношения капитала и трудовых ресурсов), зависимость от выбора курса развития (тенденция следовать определенному курсу после реализации фундаментальных институциональных реформ) и факторы институциональной взаимодополняемости. Последние особенно важны в контексте настоящего исследования. Термин обозначает институциональные механизмы, сочетание которых усиливают конечный результат (Crouch, 2011). Наличие институциональных механизмов позволяет различным субъектам (например, работодателям, работникам, безработным) действовать определенным образом. В долгосрочной перспективе взаимодополняющие институциональные механизмы наделяют страны сравнительными преимуществами, что позволяет экономике функционировать более эффективно ввиду сокращения операционных издержек. При этом иногда страны могут оказаться в ловушке институциональных сочетаний, нейтрализующих друг друга, что, в свою очередь, ведет к снижению потенциала экономики (Berglund, 2012). Также нельзя попадать в зависимость от однажды принятого курса, создание и поддержание эффективной институциональной структуры требует гибкого подхода.

Канаду вместе с Соединенными Штатами обычно относят к экономикам либерального рынка (Hall and Soskice, 2001). В этой категории стран рынок (цены и конкуренция) является определяющим фактором взаимодействия между различными субъектами рынка (инвесторами, работодателями, работниками и потребителями). Государственное регулирование капитала и трудовых ресурсов сведено к минимуму, насколько это возможно, с основным акцентом на антитрастовой и антимонопольной деятельности. Законодательство, касающееся занятости, как правило, либеральное. В случае Канады законодательное регламентирование в отношении постоянных работников находится на третьем месте по либеральности среди стран ОЭСР (OECD, 2013). Профсоюзы в большинстве случаев не имеют большого влияния. Стоит отметить при этом, что в Канаде профсоюзный охват (количество членов профсоюзов среди трудоустроенных) составлял 27,5% в 2012 году, что намного превосходит показатель Соединенных Штатов (11,1%)¹. Меры государственной социальной защиты также не слишком выражены и сосредоточены главным образом на базовой защите на основе учета потребностей. В 2011 году на государственные расходы на социальную защиту в Канаде пришлось 17,4% ВВП страны². Расходы на дополнительную защиту (частные виды страховки) возлагаются на самого гражданина. В последующих разделах настоящего отчета рассмотрены основные особенности государственной политики на рынке труда в Канаде и других странах, фигурирующих в отчете. Кроме того, анализ стран показывает, что Канада и Швеция имеют один из самых высоких показателей географической мобильности трудовых ресурсов среди пяти стран.

Германию и Швецию принято считать странами со «скоординированной рыночной экономикой» (Hall and Soskice, 2001). В этом институциональном режиме рыночный механизм все еще является основным распределителем капитала, трудовых ресурсов и товаров, однако рынок встроен в социальные сети стратегического взаимодействия и системы социальной защиты. В Германии предусмотрены бизнес-сети, которые сотрудничают между собой с целью привлечения капитала для инвестиций и содержания высокоразвитой системы профессионального образования и подготовки. Эта система, – рассмотренная подробно далее, – считается основным фактором качества и развития промышленности Германии. Также немаловажными факторами принято считать представительство работников и влияние работников посредством

¹ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN Данный документ, а также следующий ниже также применимы к описанию Германии и Швеции.

² https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG; Adema, W., P. Fron и M. Ladaique, (2011).

рабочих советов в системах производства, хотя общий профсоюзный охват и низкий (17,9% в 2012 г.). Эта черта особенно характерна для промышленности, где профсоюзы все еще обладают значительным влиянием (Thelen, 2014: 47-). Законодательство о защите занятости также отличается строгостью, хотя имели место некоторые послабления в отношении использования временной рабочей силы. В Германии функционирует развитая государственная система социальной защиты с бюджетом, составившим в 2011 году 25,5% от ВВП. Система социального страхования неразрывно связана с положением, которое занимает на рынке труда тот или иной получатель, и сосредоточена на защите утраченного заработка занятого населения в случае потери работы, болезни, производственной травмы или старости. Лица, не являющиеся активными участниками рынка труда, не имеют того же уровня защиты.

Швеция, относящаяся к категории стран со скоординированной рыночной экономикой, имеет некоторые уникальные особенности. Социальные партнеры являются здесь важными игроками на рынке труда, а профсоюзный охват очень высокий (67,5% в 2012 г.). Хотя в стране и предусмотрены корпоративные структуры, отношения между работодателями и профсоюзами в Швеции несколько более напряжены, чем в Германии. Переговоры о заключении коллективных договоров проходят централизованно, коллективные договоры регламентируют заработную плату и другие условия для очень большой части рынка труда. Как и в Германии, в Швеции принято достаточно строгое законодательство о защите занятости. При этом в Швеции значительно либерализовано использование временных работников. По наиболее свежим данным (2014 год), временные работники составляли 16,7% от всех трудовых ресурсов. Швеция хорошо известна своей развитой социальной системой, хотя за последние десятилетия государственные расходы на социальную защиту и были сокращены. В 2011 году Швеция потратила 27,2% от своего ВВП на социальную защиту. В сравнении с системой социальной защиты Германии, шведская система считается более масштабной и охватывает всех граждан. Отдельные составные части системы имеют четкую специализацию на защите доходов и уровня жизни граждан, сталкивающихся с различными рисками.

В целом эти три страны предлагают разные подходы к регулированию рынка труда и проектированию систем социального благосостояния, в связи с чем небезынтересно сравнить их с системами, реализуемыми в Казахстане и России. С точки зрения теории политической экономики и исследования «государств всеобщего благосостояния» классификация этих двух стран весьма спорная (Cerami and Stubbs, 2011; Drahooupil, 2009). Термин «переходная экономика» используется все реже, что обусловлено, в частности, тем, что он как бы подразумевает переход к западной рыночной экономике. Российскую Федерацию называли капиталистической системой под управлением государства (Lane, 2008), а Казахстан – экономикой с либерализованным рынком под управлением государства (Charman, 2007). Такое определение подразумевает, что эти страны сочетают в себе аспекты как либеральной, так и скоординированной рыночной экономики, что неудивительно, учитывая наследие Советского Союза, а также столь стремительный переход к рыночной экономике в 1990-х годах. Профсоюзный охват в Российской Федерации в 2013 году составил 27,8%³, в Казахстане – 33,9%⁴ в 2012 году. Расходы на социальную сферу в Казахстане очень малы по сравнению с другими странами. По статистическим данным за 2012 год, лишь 6,4% ВВП было выделено на социальную сферу⁵. Россия по этому показателю приближается к Канаде: по данным за 2011 год, было выделено 16% ВВП на социальную защиту населения. Столь низкие уровни расходов на социальную сферу в обеих странах, и особенно в Казахстане, подчеркивают либеральную направленность эко-

³ J. Visser, ICTWSS база данных. версия 5.0. Амстердам: Амстердамский институт исследований рынка труда (AIAS). Октябрь, 2015. База данных в открытом доступе по адресу: www.uva-aias.net/208.

⁴ Статистика страновых профилей MOT: <http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata/>.

⁵ Там же.

номики обеих стран, тогда как высокий профсоюзный охват вкупе с трехсторонней системой переговоров о размере заработной платы в России являются признаками скоординированной экономики (Gimpelson and Kapeliushnikov, 2011).

Существуют и другие причины, по которым целесообразно выбрать в целях сопоставления эти три страны ОЭСР. Канада является второй по площади страной в мире с плотностью населения, составляющей 3,6 человека на квадратный километр. То есть это государство сталкивается с теми же проблемами, связанными с межрегиональной мобильностью, с какими сталкиваются Россия и Казахстан. Кроме того, Канада (а также Россия и Германия) – это федеративное государство, статус которого сам по себе может создавать трудности в согласовании политики на рынке труда.

Швеция также отличается достаточно низкой средней плотностью населения (21,7 чел./км²) при высокой концентрации жителей в южной части страны. Еще одна причина выбора Швеции связана с реализуемой в стране политикой развития мобильности и так называемой структурной трансформации шведского общества (Pontusson, 2011). Швецию принято считать маленькой страной с экономикой, зависящей от экспорта (Katzenstein, 1985), чья мировая конкурентоспособность во многом обеспечивалась постоянной реструктуризацией промышленности. В дополнение к зависимости от экспорта структурная трансформация страны обусловлена и другими внутренними государственными мерами. В 1950-х годах профсоюзы и работодатели Швеции в рамках процесса переговоров о заработной плате начали применять практику, известную как «солидарная политика оплаты труда» (*den solidariska lönepolitiken*). Согласно этой политике эквивалентный труд должен оплачиваться одинаково на всем рынке труда, вне зависимости от экономической жизнеспособности отдельно взятой компании. В результате этой политики эффективные и высокопроизводительные компании поощрялись, тогда как неэффективные компании попадали под удар. Из-за этой политики пострадало множество малых неэффективных компаний в сельской местности и в северной части страны. Людям, потерявшим работу, приходилось переезжать туда, где расширялась промышленность, зачастую в поисках более высокооплачиваемой работы. В целях содействия структурному преобразованию правительством были подготовлены различные программы на рынке труда. Среди них можно выделить программу профессионального образования, которая была призвана помочь людям адаптироваться к новым профессиям, а также меры поддержки для сокращения затрат на переезд. С тех пор шведская государственная политика на рынке труда претерпела значительные изменения, но результаты тех мер прослеживаются.

Германия столкнулась с большой проблемой в 1990-х годах, когда восточная и западная части страны объединились. Промышленность восточной Германии по большей части стала неконкурентоспособной, и многие люди потеряли работу. Принято считать, что в этот период Германия провела масштабные экономические структурные преобразования. В дополнение к значительным вливаниям капитала в восточные регионы страны повсеместно применялись программы на рынке труда для обеспечения реструктуризации экономики. Воссоединение страны также привело к крупномасштабному переселению с востока на запад. В настоящем отчете мы разберем этот процесс.

В следующей главе отчета описаны понятия мобильности на рынке труда и межрегиональной мобильности. Кроме того, в этой главе речь также идет о том, как программы на рынке труда могут влиять на развитие мобильности. В главе 3 внимание сосредоточено на межрегиональной мобильности и региональном развитии рынка труда в Казахстане и Российской Федерации. В последнем разделе этой главы сравнивается географическая мобильность вышеперечисленных пяти стран с опорой на соответствующие показатели. В главе 4 дано описание мер государственной политики на рынке труда пяти государств, как пассивных, так и активных,

сравнение программ, действующих в этих странах. Глава 5 посвящена специальным программам по развитию межрегиональной мобильности в пяти странах, в случае Германии представлено общее описание программ на рынке труда, которые проводились в ходе воссоединения. В последней главе отчета предпринята попытка проанализировать, каким образом действующая политика в Казахстане и России влияет на мобильность на рынке труда, предложены рекомендации по дальнейшему развитию этой политики для повышения мобильности рабочей силы.

2. Мобильность на рынке труда – теоретический подход

В широком смысле мобильность на рынке труда – это способность лица переходить из одного положения или статуса на рынке труда в другое (Berglund et al., 2010). Вышеозначенные «статусы», как правило, относятся к возможным правовым отношениям, которые могут возникать у участников рынка труда. Базовой формой является трудовой договор между работодателем и работником. Изменение договора подразумевает переход с одного места работы на другое, в том числе со сменой работодателя. Термины «внешняя мобильность» или «мобильность в отношении места работы» относятся к ситуациям, при которых работник меняет работодателя. Иногда переходы могут иметь место без смены работодателя. Например, временный договор могут заменить на бессрочный договор у одного и того же работодателя, может произойти переход на новую должность в той же компании, или работник может оформиться на другое место работы, хозяином которого является его прежний работодатель. Для таких ситуаций обычно используется термин «внутренняя мобильность».

Другие категории мобильности относятся к переходам между положениями «трудоустроен» и «нетрудоустроен». Потеря места работы означает для человека утрату основного источника доходов. Как правило, человек считает скорейшее повторное трудоустройство своей приоритетной задачей. Однако иногда он уходит с рынка труда, например, в образование, по семейным причинам (обязанности по уходу за членами семьи) или ввиду неспособности работать. Как правило, такой уход временный, и государственные органы, оказывающие финансовую поддержку при такой форме незанятости, ожидают возвращения индивида на рынок труда.

Важное различие, относящееся к большинству вышеперечисленных форм переходного состояния – это различие между добровольной и недобровольной мобильностью. Обычно переходное состояние, возникающее вследствие внешней мобильности по отношению к месту работы, является добровольным. Многие работники обращают внимание на новые возможности на рынке труда, на новые более высокооплачиваемые, более интересные или стабильные рабочие места и готовы взять на себя риск, связанный со сменой работы. Такие переходы полезны для индивида, кроме того, вакансии занимают при этом в соответствии с личными предпочтениями. С точки зрения молодежи, которой обычно свойственен высокий процент мобильности по отношению к месту работы, поиск подходящего места работы считается процессом проб и ошибок. Очень низкий показатель добровольной мобильности по отношению к месту работы может быть признаком того, что сотрудники «привязаны» к своей работе, которую они могут при этом считать неудовлетворительной. Эта проблема изучается в контексте рынка труда Швеции (Furåker, Nergaard and Saloniemi, 2014). Недобровольная мобильность обычно связана с переходом из положения занятости в положение незанятости. Работодатель вправе расторгнуть трудовой договор, что приведет к вынужденной незанятости. Работник может предвидеть сокращение и предпринять попытку найти новую работу до расторжения договора, но зачастую работники становятся безработными и вынуждены полагаться на другие источники дохода – как правило, пособия по безработице. В этой ситуации скорейшее возвращение к занятости в интересах как самого гражданина, так и государственных органов. Хотя иногда давление, возникающее из необходимости найти работу, может привести к практически недобровольному переходу на рабочее место, которое плохо сочетается с личными предпочтениями или квалификациями человека.

С точки зрения работодателя, мобильность работника выполняет различные функции. Во-первых, по своей природе процессы набора и увольнения персонала определяют численную гибкость организации, т. е. ее потенциал адаптировать численность персонала к бизнес-циклу. Возможность набора зависит от наличия на рынке труда лиц, обладающих необходимыми квалификациями и готовых к исполнению предлагаемых обязанностей. Увольнения обычно

регламентируются законодательством о защите занятости и зависят от деятельности профсоюзов. С точки зрения работника, увольнения, как правило, являются причиной вынужденной мобильности. Добровольная мобильность работников, приобретая большие масштабы (текучка кадров), может привести к проблемам для работодателя, нарушить производственный процесс. В частности, если организацию покидают работники, обладающие важными компетенциями. Это может вынуждать работодателей (Hirschmann, 1970) обеспечивать свою привлекательность для работников, например, в том, что касается зарплаты, полномочий и условий работы. Такая тенденция четко прослеживается в условиях экономического подъема, когда появляется много вакансий.

Если рассматривать мобильность на рынке труда с точки зрения обществоведения, то это явление можно охарактеризовать одновременно и как положительное, и как опасное. Экономика страны постоянно подвергается давлению по причине международной конкурентной борьбы, технологического развития и изменений потребительского спроса. Соответственно, экономика должна адаптироваться, чтобы обеспечивать устойчивый рост. Предприятия могут расширяться и сокращать свою деятельность, а также развивать свой человеческий капитал. В этом контексте мобильность на рынке труда абсолютно необходима. Сначала необходим избыток трудовых ресурсов в ослабевающих секторах, чтобы они могли перейти в растущие отрасли. Кроме того, необходимо обеспечивать предельную эффективность и соответствие вакансий и имеющихся компетенций и навыков. В динамически развивающейся экономике, в которой трудоустроенные и безработные готовы взять на себя риск перехода, увеличивается вероятность успешного подбора персонала, что естественным образом стимулирует работодателей к улучшению своего предложения на рынке труда в целях привлечения необходимых кадров. При этом динамичность экономики также сопряжена с такими угрозами, как нестабильность работы и повышенный риск остаться без работы. Если у компаний мало ограничений и обязательств, относящихся к сокращению штата, то затраты берут на себя отдельные граждане и общество, например, путем увеличения объемов выплат пособий по безработице. И если населенные пункты и регионы зависят от немногочисленных отраслей и компаний, то реален риск остаться без кадров, — особенно молодых и хорошо образованных, — в том случае, если эти отрасли перестанут быть конкурентоспособными. Это может иметь тяжкие последствия для населения региона. Другие регионы могут в связи с этим испытывать приток населения, что создает для местных властей проблемы с жильем и социальным обслуживанием.

Межрегиональная мобильность

В большинстве случаев мобильность на рынке труда сопряжена с пространственными перемещениями. Чаще всего новая работа относится к местному рынку труда, что предполагает небольшие ежедневные поездки. Однако бывает и так, что новая работа находится на значительном расстоянии, и на проезд до работы и с работы каждый день уходит много часов. Иногда новая работа требует переезда на другое постоянное место жительства.

В настоящем отчете внимание акцентируется на межрегиональной мобильности, которая предполагает, что человек сменил место жительства и, соответственно, зарегистрирован в регионе, отличном от прежнего. В отчете использованы агрегированные данные, следовательно, мы не анализируем передвижение отдельных лиц и не можем достоверно установить, был ли переезд обусловлен причинами, связанными с рынком труда, или какими-то иными. Однако мы предполагаем, что большинство межрегиональных переездов взаимосвязаны с рынком труда.

Еще важно отметить, что межрегиональная мобильность по большей части добровольная. Это означает, что лицо принимает вполне осознанное и продуманное решение, взвесив все преимущества и недостатки переезда. Вынужденная межрегиональная мобильность, безусловно, также имеет место – например, в результате этнической дискриминации. Кроме того, давление, оказываемое государственными органами на работника, с тем чтобы тот принял предложение о работе, можно считать вынужденной или принудительной миграцией. Например, в Швеции в настоящее время безработные граждане могут потерять право на пособие по безработице, если они не примут предложение о работе в масштабах всего национального рынка труда (см. подробнее ниже). Несмотря на это, оба этих примера можно использовать для определения добровольной мобильности с точки зрения соотношения затрат и выгод.

Какие факторы способствуют принятию человеком добровольного решения о переезде в другой регион ради работы? В отчете МОТ (2014b) делается различие между естественными и институциональными/системными барьерами для мобильности. Первые связаны с различными жизненными обстоятельствами конкретного человека. Географическая удаленность нового места работы является еще одним важным препятствием. Большие расстояния предполагают большие транспортные расходы даже на предварительном этапе поиска работы (собеседования и т. д.), а после принятия на новую работу это выливается в дополнительные затраты на перевозку мебели и личных вещей. Кроме того, ранее уже говорилось о том, что «ловушки бедности» представляют собой значительный фактор снижения межрегиональной мобильности, по крайней мере, в случае России (Andrienko and Guriev, 2004). Это означает, что жители наиболее малообеспеченных регионов не могут позволить себе переезд, даже если они смогли бы заметно изменить свое материальное положение на новом месте. Хотя стоит отметить, что это явление пошло на спад в последние годы благодаря повышению уровня дохода в различных регионах Российской Федерации (Guriev and Vakulenko, 2015). На возможность переезда влияет еще и семейное положение человека. Если соискатель состоит в браке или сожительствует с партнером, то на новом месте надо найти две новые работы. Если у пары есть дети, то необходимо будет решить вопрос со школой и детским садом. Существуют и другие естественные препятствия, в числе которых, например, культурные и языковые различия между новым и старым местом жительства. Такие факторы могут играть решающую роль в странах с этническим многообразием. В контексте действия естественных факторов более приспособлены к переезду молодые люди, поскольку они чаще всего не состоят в браке, менее привязаны к месту жительства, меньше вкладывали денег в свое жилье и т. д.

Также на межрегиональную мобильность могут повлиять институциональные и системные факторы. Административные механизмы, такие как регистрация по месту жительства и правила доступа к социальным услугам, могут накладывать определенные ограничения на мобильность. Среди прочих факторов можно выделить порядок получения права на осуществление своей профессиональной деятельности – различные виды лицензий и сертификатов. В Канаде, например, процесс сертификации значительно различается в зависимости от провинции, и предпринимаются попытки сделать эти процессы более единообразными по всей стране (см. подробнее ниже). Кроме того, нельзя не упомянуть такие важные факторы, как развитость инфраструктуры и связи, ведь за счет них можно снизить затраты, связанные с мобильностью (например, для поддержания связей с прежним местом жительства).

Важность политики на рынке труда

Организация и проектирование государственной политики на рынке труда – это еще один важный институциональный фактор, влияющий на готовность населения к мобильности. Порядок реализации и интеграции такой политики в различные программы и меры может как

способствовать мобильности, так и значительно усложнять переезд на новое место и ограничивать возможности трудоустройства. Это означает, что целесообразно рассматривать весь комплекс программ на рынке труда в той или иной стране, с тем чтобы оценить их влияние на мобильность. Некоторые меры могут способствовать росту мобильности, тогда как другие будут мешать переходам на новую работу (иногда при прочих положительных эффектах).

Как правило, программы на рынке труда подразделяются на пассивные (ППРТ) и активные (АПРТ). В первую категорию входят пособия по безработице и программы досрочного выхода на пенсию. Во вторую включают такие средства, как службы занятости, обучение на рынке труда, субсидии по занятости и непосредственное создание рабочих мест. Обе категории программ по-своему важны для обеспечения мобильности на рынке труда, хотя АПРТ, как правило, считаются более важными, так как побуждают к действию. Коротко говоря, безработный не должен пассивно получать пособие, напротив, для безработного должны быть предусмотрены условия и требования, согласно которым он должен принимать все меры для успешного поиска работы. Эту идею иногда называют подходом «прав и обязанностей» (Eichhorst et al., 2006). Однако в настоящем отчете мы рассмотрим более ранний подход к использованию АПРТ. Как уже говорилось ранее, Швеция в 1950-х годах стала пионером внедрения программ на рынке труда, реализовав активные меры. В то время АПРТ использовались для повышения квалификации трудовых ресурсов с помощью дополнительного обучения (Bonoli, 2010). Задача заключалась в содействии модернизации экономики Швеции, основополагающим инструментом при этом была политика солидарной оплаты труда. Свободные трудовые ресурсы, появлявшиеся на рынке труда по мере закрытия неконкурентоспособных фирм, необходимо было переподготовить и оказать им содействие в поиске новой работы в растущих и производительных отраслях. АПРТ, соответственно, использовались главным образом для обеспечения мобильности на рынке труда и структурного преобразования экономики.

В рамках настоящего отчета меры и программы на рынке труда считаются составляющими «институциональной инфраструктуры», призванной обеспечивать мобильность на рынке труда. Похожий взгляд на такие государственные меры был сформулирован в рамках так называемого подхода на основе переходного рынка труда (Schmid, 2008). Мобильность и переходы индивида на рынке труда принято считать неизбежным фактором современной экономики, при этом для индивида такие переходы сопряжены с большим риском и неопределенностью, равно как и с новыми возможностями. Сформировав институциональную инфраструктуру из хорошо спроектированных программ на рынке труда, можно снизить риски, связанные с мобильностью. Это, в свою очередь, положительно отразится на готовности и решимости людей идти на такой риск. Ниже мы обсудим возможные эффекты различных мер на рынке труда с точки зрения мобильности трудовых ресурсов и, в частности, межрегиональной мобильности.

Пособия по безработице

В условиях современного рыночного общества безработица – это один из самых больших рисков, одно из негативных событий в жизни человека. Она ведет к неспособности удовлетворять собственные потребности и потребности семьи, что является серьезным потрясением, а также ограничивает личные свободы и планы. Пособия по безработице в той или иной форме существуют в большинстве стран в целях смягчения некоторых из вышеописанных отрицательных последствий. Порядок организации таких выплат (на основе страховки или с финансированием напрямую из госбюджета), а также размеры выплат у разных стран – разные.

Размеры пособий по безработице не только влияют на материальное обеспечение индивида в период незанятости, но и могут иметь макроэкономические последствия. Они обычно ис-

пользуются в случае экономического спада в качестве автоматических стабилизаторов общего потребительского спроса. Размер пособий влияет также на длительность периодов безработицы – как долго индивид сможет заменять рыночную заработную плату пособием (Layard, Nickell and Jackman, 1991; OECD, 2010), и на минимальный уровень зарплаты, которым индивид будет удовлетворен на новой работе. Акцент на подходе «прав и обязанностей», который был характерен для программ на рынке труда в странах ОЭСР в последние годы, во многом объясняется этими эффектами системы выплаты пособий.

Крупные пособия по безработице, насколько можно судить, могут иметь и отрицательные последствия для мобильности. Большие размеры выплат позволяют незанятому населению переживать сложную ситуацию в своем населенном пункте в течение более длительного времени, не прибегая к поиску новых возможностей. Снижению стимулов к трудоустройству можно противопоставить обязательства, предусмотренные самим пособием; например, пособие может выплачиваться при условии расширения зоны поиска работы за пределы местного рынка труда. ОЭСР (2010: 168-) проводила исследование воздействия размеров пособий по безработице на перемещение рабочей силы, в результате которого были выявлены положительные эффекты. В частности, большой размер пособий по безработице приводит к созданию рабочих мест с более высокой степенью производительности в более нестабильных секторах. Кроме того, качество подбора персонала, по всей видимости, тоже улучшается по мере увеличения размеров пособий: у безработных появляется время найти ту работу, которая больше подходит их предпочтениям и квалификациям, что в долгосрочной перспективе положительно отражается на производительности экономики. В 2010 году Бозри и Мацис исследовали последствия введения пособий по безработице в различных странах и обнаружили положительное воздействие на оборот рабочих мест (упразднение и создание рабочих мест). Кроме того, с пособиями связывают снижение темпов развития сельскохозяйственного сектора и подъем сферы услуг. Одно из объяснений этому состоит в том, что введение пособий по безработице создает стимул для поиска работы на формальном рынке труда. Еще один тезис, выдвинутый МОТ (2014b), заключается в том, что большой размер пособия по безработице дает незанятому индивиду достаточные средства для расширения зоны поиска работы за пределы местного рынка труда, что, в свою очередь, способствует межрегиональной мобильности и более качественному подбору работы.

Помимо непосредственного воздействия на качество подбора и мобильность на рынке труда пособия по безработице должны создавать стимул для участия людей в активных мерах на рынке труда, т. е. обязательства считаются населением обоснованными в том случае, если вместе с ними появляются и определенные права. Как правило, при наличии пособий по безработице, государственные органы требуют от безработных соответствующей регистрации в качестве безработных, отчетов о попытках поиска работы, а также участия в предлагаемых мерах и программах. Однако эти меры не могут быть успешными, если у безработных нет стимула к регистрации в службе занятости из-за недостаточно большого размера выплат.

Активные программы на рынке труда

Активные программы нацелены на то, чтобы помочь безработным вернуться к работе (Kluge, 2010). В первую категорию мер АПРТ входят различные услуги по поиску вакансий, в частности по информации о рынке труда, которая обычно собирается в банках вакансий, где работодатели дают сведения о вакансиях, а соискатели размещают резюме и заявки. Порядок реализации варьируется в зависимости от страны, но в некоторых случаях работодатели и индивиды, вставшие на учет в качестве безработных, обязуются передавать информацию в банк вакансий. Кроме того, национальный охват банков вакансий тоже может варьироваться,

равно как и использование ИКТ в рамках поиска работы. В дополнение к использованию ИКТ обычно предусматриваются более персонализированные и индивидуальные услуги, включая коучинг и помощь в составлении резюме. С точки зрения межрегиональной мобильности очевидна важность охвата и подключения к общенациональной сети информации по рынку труда. Такие ресурсы упрощают для соискателей задачу принятия обоснованных и реалистичных решений, тем самым снижая неопределенность, связанную с возможным переездом. Кроме того, работодатель таким образом получает доступ к большому пулу трудовых ресурсов, которые могут удовлетворить его требованиям и подходить для занятия вакантных мест.

Во вторую категорию программ входят различные меры по профессиональной подготовке. Общая задача таких программ заключается в переподготовке или адаптации безработных к требованиям рынка труда (Bonoli, 2010). Охват и направления учебных программ значительным образом варьируются. Некоторые являются ознакомительными и позволяют иммигрантам или тем, кто был безработным в течение длительного срока, узнать, как работает рынок труда; другие программы предусматривают весьма длительные курсы профессиональной подготовки. Воздействие учебных мер на вероятность трудоустройства тщательно изучается. В своем мета-анализе Клюве (2010) обнаружил только незначительные положительные эффекты, тогда как в ходе шведской оценки учебных мер во время трудового кризиса 1990-х годов были обнаружены отрицательные эффекты (Calmfors et al., 2001; Fredriksson and Johansson, 2003). Как правило, отрицательные результаты обусловлены так называемыми «эффектами привязки»: со стороны участников наблюдается значительный спад в попытках найти работу во время прохождения программы подготовки, в частности, если учебная программа позволяет незанятому индивиду претендовать на возобновление выплат пособия по безработице. Кроме того, в Швеции, к примеру, расширение учебных мероприятий в период резкого скачка уровня безработицы (с 1,8% в 1990 году до 9,7% в 1994-м) повлияло на качество обучения: было сложно заранее определить, по какому профилю, на каком уровне вести подготовку. Дальнейшая оценка образовательных мер выявила намного больше положительных эффектов (de Luna, Forslund and Liljeberg, 2008). В частности, это касается профессионального образования, тогда как краткие курсы не дают хороших результатов. Более того, положительные эффекты профессионального образования фиксируются спустя года два после окончания курса (Card, Kluve and Weber, 2015). Что касается межрегиональной мобильности, таких исследований мало, и результаты их неубедительны. Фредрикссон и Йоханссон (2003) выявили отрицательные эффекты, тогда как Накостеен и соавторы (2012) обнаружили положительные эффекты, хотя только для мужского населения. Оба этих исследования были проведены на основе данных, собранных в Швеции в 1990-е годы с охватом периода времени, недостаточным для оценки влияния на мобильность.

Несмотря на эти неубедительные результаты, можно предположить, что профессиональное образование играет важную роль в структурном преобразовании экономики. Для безработных с неактуальным профессиональным капиталом, которые попали под воздействие структурной безработицы, профессиональное образование и другие формы образования для взрослых являются незаменимой помощью. Безработные, которые прошли переквалификацию, приобрели актуальные навыки, становятся привлекательными для всего рынка труда, что является условием обеспечения межрегиональной мобильности. Однако для успешного выполнения своей задачи курсы должны быть качественными, соответствующими рыночному спросу и проводиться в тесном сотрудничестве с возможными работодателями.

В третью категорию программ входят субсидирование заработной платы для работодателей и прямое создание рабочих мест. Идея субсидирования занятости на уровне работодателя связана с тем, что некоторые безработные ассоциируются у работодателей с низкой производительностью труда, в связи с чем работодатели менее охотно нанимают такие категории лиц.

В эти категории входят длительно безработные, молодежь, инвалиды и вновь прибывшие иммигранты. Субсидия создает для работодателя стимул к набору таких лиц путем компенсации ожидаемых потерь в производительности. Вливаясь в трудовую деятельность, эти категории работников могут развить свои навыки и стать более привлекательными на рынке труда. В ходе мета-анализа было установлено, что субсидии оказывают положительное воздействие на вероятность трудоустройства (Kluve, 2010). Однако в условиях многообразия субсидий существует риск возникновения ситуации, при которой субсидии приводят к замещению обычных рабочих мест субсидированными (Forsslund and Viklund, 2011). Непосредственное создание рабочих мест предполагает создание таких рабочих мест, которые иначе не возникали бы на рынке – зачастую в государственном секторе. Эти рабочие места используются для обеспечения занятости безработных, а иногда и для того, чтобы они могли претендовать на пособие по безработице (Bonoli, 2010). Как правило, избыток дешевой рабочей силы используется для создания дополнительной стоимости в государственной службе или в крупномасштабных проектах. Но все же анализ непосредственного создания рабочих мест свидетельствует о том, что такой метод редко способствует занятости на открытом рынке труда (Kluve, 2010).

С точки зрения мобильности на рынке труда и межрегиональной мобильности в частности, субсидированная занятость и непосредственное создание рабочих мест – это те инструменты программ на рынке труда, которые меньше всего способствуют развитию мобильности. Субсидированные или созданные рабочие места, как правило, организуются на местном уровне и могут стать поводом для удержания трудовых ресурсов в регионе, столкнувшемся со структурной безработицей. Хотя такие меры и могут быть необходимы в период кризиса занятости, с точки зрения мобильности они могут помешать структурному преобразованию. Существуют и другие формы субсидий, которые способствуют мобильности: например, финансовая помощь при переезде или надбавки к зарплате для стимулирования занятия стратегических вакансий в удаленных районах. Мы вернемся к этим примерам в ходе анализа политики занятости в пяти рассматриваемых странах.

Вспомогательные программы на рынке труда

Подытоживая разбор воздействия ПРТ на мобильность трудовых ресурсов, можно сказать, что, во-первых, умеренно большой размер пособий по безработице является обязательным условием хорошего функционирования программ на рынке труда в целом. Пособия также дают безработным мощный импульс регистрироваться в качестве безработных и пользоваться услугами служб занятости, оказывают влияние на мобильность, обеспечивая финансовые возможности для поиска работы за пределами местного рынка труда, дают людям больше времени на поиск наиболее подходящего варианта работы и защищают от рискованных переходов. Во-вторых, высококачественные службы информации о рынке труда на национальном уровне абсолютно необходимы для того, чтобы потенциальные работники могли принимать обоснованные решения и расширять зону поиска за пределами хорошо известного местного рынка труда. В-третьих, профессиональное образование – это инвестиция в человеческий потенциал безработного населения, и оно должно быть организовано по тем направлениям, которые являются наиболее востребованными для противодействия структурной безработице. В-четвертых, субсидированная заработная плата и создание рабочих мест могут оказаться важными средствами адресной помощи тем категориям безработных, которых особенно сложно трудоустроить. Однако в условиях крупномасштабной безработицы такие меры могут привести к сохранению структурных различий между регионами и затруднению необходимой мобильности. Но все же субсидии, направленные непосредственно на развитие межрегиональной мобильности, могут сыграть важную роль.

Анализируя эти факторы, мы можем сделать вывод, что системы и программы могут взаимодействовать таким образом, чтобы достигался необходимый конечный результат – рост мобильности трудовых ресурсов или наоборот – ее ограничение. Системы с низкими пособиями по безработице, недостаточно развитыми информационными службами по рынку труда, малыми инвестициями в обучение, но крупными инвестициями в создание рабочих мест, могут усиливать иммобильность вместо развития мобильности. С другой стороны, системы с большим – в разумных пределах – размером пособия по безработице (с некоторыми обязательными условиями его получения), высококачественными службами информирования о рынке труда, инвестициями в профессиональное образование для востребованных профессий и с ограниченным применением субсидий и мер по созданию рабочих мест, должны способствовать мобильности. На практике, однако, мы обычно наблюдаем сочетания и компромиссы, которые не соответствуют в точности ни одному из предложенных эталонов – это актуально и для настоящего исследования.

3. Рынки труда в Республике Казахстан и Российской Федерации: сопоставление

Республика Казахстан и Российская Федерация показали хорошие экономические результаты в период с 2011 по 2014 год (табл. 1). В Казахстане средний показатель роста составил 5,7%, тогда как в России наблюдался спад в последние два года этого периода, что отразилось на среднем показателе. После переходного периода 1990-х годов, для которого была характерна застойная экономика, оба государства достигли больших успехов. Три страны ОЭСР, взятые для сравнения, находятся в списке самых богатых стран мира. Сегодня, однако, при использовании паритета покупательной способности (ППС) в качестве критерия при сравнении, ВВП на душу населения Казахстана и России составляют в сумме больше половины ППС этих трех стран ОЭСР. Кроме того, по рейтингу «Индекс человеческого развития» обе страны находятся в категории стран с хорошими результатами. А что касается экономического равенства, Российская Федерация выделяется своим высоким уровнем неравенства, тогда как Казахстан по коэффициенту Джини сравним с Германией.

Таблица 1. Экономические и социальные показатели

	ВВП на д.н., 2014 г. (долл. США)	Средний показатель роста ВВП, 2011–2014 гг. (%)	ВВП на д.н., 2014 г. (ППС в 2011 г., долл. США)	Показатель Джини по доходам, 2013 г.*	ИЧР, 2013 г.*
Казахстан	12 602	5,7	24 227	29,0	0,76
Россия	12 736	2,4	25 635	40,1	0,78
Канада	50 235	2,3	44 057	32,6	0,90
Германия	47 822	1,5	45 802	28,3	0,91
Швеция	58 939	1,5	45 183	25,0	0,90

Источник: Всемирный банк.

*Программа развития ООН.

Рынки труда обеих стран обладают множеством положительных качеств (табл. 2). Достаточно большая доля населения обеих стран трудоустроена. В обеих странах соотношение занятых к общему населению увеличилось. В частности, данный рейтинг у России увеличился на 11 п. п. с 2000 года. Кроме того, уровень безработицы такой же, как у Германии – одной из образцово-показательных стран Европы. В Казахстане значительная часть рабочей силы трудоустроена в сельскохозяйственном секторе, доля городского населения намного меньше по сравнению с четырьмя другими рассматриваемыми странами (53% по сравнению с 74% и выше в других странах по данным за 2013 год)⁶. Эти обстоятельства могут объяснять тот факт, что значительная доля работников в Казахстане относится к категории так называемой «незащищенной занятости», т. е., как правило, заняты на семейных предприятиях в сельскохозяйственном секторе с малыми доходами и маржой (ILO, 2015: 28). Обычно такие категории компаний относятся к неформальной экономике. В своем исследовании Шнайдер и соавторы (2010) подсчитали, что в Российской Федерации и Республике Казахстан функционирует крупный сектор «теневой» экономики: в 2007 году на его долю приходилось 40,6% и 38,4% ВВП этих стран соответственно. Для сравнения, этот показатель в Канаде составляет 15,3%, а в Швеции – 17,9%.

⁶ Всемирный банк: <http://data.worldbank.org/indicator/>

Таблица 2. Результаты деятельности рынка труда

	Уровень занятости, 2014 г. (%) (15 лет +)	Уровень занятости, 2014 г. (%) (15–64 года)*	Уровень безработицы, 2014 г. (%)	Занятость в сельском хозяйстве, 2014 г. (%)	Незащищенная занятость (собственный счет и штат из членов семьи)
Казахстан	67,1	–	5,0	18,9	31,0 (2010)
Россия	65,3	69,0 (2012)	5,2	9,4	6,0 (2009)
Канада	61,4	72,3	7,1 (2013)	1,8 (2013)	10,6 (2012)
Германия	57,4	73,8	5,0	1,4	–
Швеция	66,2	74,9	7,9	2,0	–

Источники: Агентство Республики Казахстан по статистике (ныне – Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан); Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат); база данных МОТ.

*База данных ОЭСР.

Население, мобильность и изменения на рынке труда в регионах Российской Федерации и Республики Казахстан

В следующих разделах речь пойдет о регионах Республики Казахстан и Российской Федерации. Будет представлена описательная статистика по населению, росту населения и межрегиональной мобильности, а также по количеству показателей для оценки ситуации на рынке труда и социально-экономических условий в регионах. Задача состоит в том, чтобы определить те регионы, которые являются отправителями и получателями межрегиональных мигрантов, и чтобы попытаться понять некоторые механизмы, стоящие за этими трендами. Эта часть отчета будет завершена общим сравнением показателей мобильности в пяти рассматриваемых странах.

Регионы Российской Федерации

В переходный период 1990-х годов Российская Федерация пережила резкое сокращение численности населения. Сокращение прекратилось во второй половине 2000-х годов, и с 2010 года население России начало расти. В период с 2011 по 2014 год, которому посвящен этот раздел отчета⁷, население России увеличилось на 0,6%⁸. На колебания численности населения влияют в основном два фактора: естественный уровень изменения населения (рождаемость минус смертность) и миграция (прибытия минус убытия). С конца 2000-х годов в РФ наблюдался положительный естественный темп роста населения, однако основная часть роста была обусловлена иммиграцией в Россию.

Рассмотрим регионы Российской Федерации, в которых наблюдаются значительные различия в динамике изменения численности населения. В приложении (табл. 14–16) приведены описа-

⁷ В связи с изменениями, коснувшимися методов переписи населения в 2010 г., наблюдается искажение показателя межрегиональной миграции, который играет крайне важную роль в контексте настоящего отчета. Одно из преимуществ столь короткого периода исследования состоит в том, что он произошел после большого финансового кризиса 2009 г. Таким образом, нам удалось изучить миграционную динамику при достаточно «нормальных» экономических условиях.

⁸ В расчете увеличения роста населения не учитывается Крымский полуостров, население которого включается в официальную статистику с 2014 г.

тельные статистические данные регионов по населению, изменению численности населения и межрегиональной мобильности. Крупный прирост населения в изучаемый период был зафиксирован в трех кавказских регионах и городских агломерациях Москвы и Санкт-Петербурга. Кроме того, значительный рост численности населения наблюдается в Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе Уральского федерального округа, а также в Новосибирской области. В большинстве этих регионов межрегиональная мобильность положительно способствует этому приросту. Это особенно актуально для Санкт-Петербурга и Краснодарского края, где приток населения больше, чем общий его рост. В этих случаях положительный приток населения превосходит снижающийся естественный прирост населения или эмиграцию за рубеж. В то же время Урал демонстрирует сокращение темпов приточной мобильности – и даже отток населения, несмотря на общий рост его численности. В таких случаях иммиграция извне помогает обеспечивать рост населения.

В условиях общего спада численности населения в период с 2011 по 2014 год сокращение численности имело место в 45 из 83⁹ субъектов РФ, включенных в данный анализ. Субъектами, испытавшими наибольший спад, являются дальневосточные и северо-западные, другие примеры спада наблюдаются в европейской части Российской Федерации (Брянск, Псков), а также в регионах близ Москвы (Тула и Тверь). Во многих из этих случаев исходящая межрегиональная мобильность трудовых ресурсов является важным фактором такого спада.

Если сосредоточить внимание на межрегиональной мобильности как таковой (см. табл. 3), то самый высокий показатель входящей мобильности будет зафиксирован в городских агломерациях Москвы¹⁰ и Санкт-Петербурга, помимо Республики Ингушетии и Краснодарского края. В последнем случае инвестиции, связанные с проведением зимних Олимпийских игр, могут служить возможным объяснением роста. Есть несколько регионов (из расчета процентного порога в 2%), демонстрирующих высокие показатели исходящей межрегиональной мобильности, в некоторых из них также зафиксировано большое снижение численности населения. Это регионы на севере страны и Дальнем Востоке. Мы также обнаружили несколько примеров среди кавказских регионов, что предполагает высокий показатель мобильности между субъектами Северного Кавказа и наличие в этом регионе как отправителей, так и получателей мигрантов (например, Дагестан). Это, возможно, отражает нестабильные политические и социально-экономические условия в некоторых субъектах кавказского региона.

⁹ В настоящее время, по официальным статистическим данным, в Российскую Федерацию входит 85 субъектов.

¹⁰ В июле 2012 г. произошли изменения административных границ Московской области и города Москвы, что привело к сокращению населения первой и увеличению населения последнего. Возможно, именно это и объясняет ситуацию, при которой высокий показатель входящей мобильности не повлиял в значительной степени на рост населения Московской области, тогда как увеличение численности населения города Москвы значительно превосходит достаточно высокую входящую мобильность.

Таблица 3. Регионы Российской Федерации с самыми высокими показателями входящей или исходящей межрегиональной мобильности, 2011–2014 гг.

	Население, 2014 г.	Изменение численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, (тыс.чел.)	Изменение численности населения в результате миграционного прироста, (%)
Наибольшая входящая мобильность					
Московская область	7 231	32	0,4	261	3,6
Санкт-Петербург	5 192	239	4,8	160	3,2
Ленинградская область	1 776	42	2,4	44	2,5
Краснодарский край	5 454	170	3,2	124	2,4
Москва	12 197	584	5,0	243	2,1
Республика Ингушетия	464	34	7,9	9	2,1
Наибольшая исходящая мобильность					
Магаданская область	148	-7	-4,5	-8	-4,8
Республика Коми	864	-26	-2,9	-33	-3,7
Республика Калмыкия	281	-6	-2,1	-10	-3,6
Мурманская область	766	-22	-2,8	-27	-3,4
Еврейская автономная область	169	-6	-3,4	-6	-3,3
Камчатский край	317	-3	-0,9	-11	-3,3
Республика Тыва	314	5	1,6	-10	-3,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	540	3	0,6	-16	-3,0
Курганская область	870	-26	-2,9	-25	-2,7
Чукотский автономный округ	51	0	0,0	-1	-2,7
Республика Саха (Якутия)	957	1	0,1	-26	-2,7

	Население, 2014 г.	Изменение численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, (тыс.чел.)	Изменение численности населения в результате миграционного прироста, (%)
Карачаево- Черкесская Республика	469	-6	-1,3	-12	-2,5
Республика Северная Осетия – Алания	706	-3	-0,4	-18	-2,5
Архангельская область	1 183	-30	-2,5	-29	-2,4
Забайкальский край	1 087	-13	-1,2	-26	-2,4
Кабардино- Балкарская Республика	861	2	0,2	-18	-2,1
Республика Дагестан	2 990	59	2,0	-61	-2,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат).

На табл. 4 показаны регионы с наибольшим и наименьшим уровнем занятости. Городские агломерации Москвы и Санкт-Петербурга находятся в числе регионов с самым высоким показателем занятости и самой низкой безработицей, несмотря на растущие население и входящую мобильность. Это обусловлено очень динамичными рынками труда этих агломераций, способных обеспечивать занятостью вновь прибывающих. Другие регионы с высокой занятостью – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. Являясь важными регионами для российской нефтегазовой промышленности, они пока что имеют возможность обеспечить работой большой приток мигрантов. Однако зависимость от этой промышленности может сделать эти регионы чрезмерно чувствительными к колебаниям мировых цен на нефть и газ. Три региона с очень высоким показателем занятости находятся на Дальнем Востоке. Два из них (Магаданская область и Камчатский край) также относятся к регионам с высоким показателем оттока населения. Это, безусловно, помогает обеспечивать стабильный уровень занятости и сдерживать безработицу. Похожая картина наблюдается в Мурманской области.

Таблица 4. Регионы Российской Федерации с наибольшим (69% и выше) и наименьшим (59% и ниже) уровнем занятости

Области	Уровень занятости, 2014 г.	Изменение уровня занятости, 2011–2014 гг., п. п.	Уровень безработицы, 2014 г.	Изменение уровня безработицы, 2011–2014 гг., п. п.
Наибольший показатель занятости				
Чукотский автономный округ	81,2	2,9	3,2	-2,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	75,1	-0,3	3,1	-0,4
Магаданская область	74,4	-1,5	3,1	-1,4
Москва	74,0	3,2	1,5	0,1
Санкт-Петербург	71,9	0,5	1,4	-0,6
Ханты-Мансийский автономный округ	71,0	1,3	4,6	-1,7
Ярославская область	69,5	4,3	3,8	-1,3
Мурманская область	69,3	1,8	6,7	-1,9
Камчатский край	69,2	0,0	6,1	0,0
Московская область	69,1	0,0	2,7	-1,0
Наименьший показатель занятости				
Республика Тыва	48,4	-3,7	19,1	1,8
Республика Ингушетия	49,4	14,2	29,8	-18,3
Республика Адыгея	55,5	-0,7	8,6	0,2
Республика Дагестан	56,7	-0,5	10,2	-2,5
Карачаево-Черкесская Республика	56,7	-2,2	13,0	3,2
Чеченская Республика	58,0	16,5	21,5	-15,8
Республика Бурятия	58,4	0,4	8,4	-0,6
Рязанская область	58,9	-0,2	4,4	-2,8

Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат).

На другом конце спектра мы видим регионы с низким или очень низким показателем занятости. Среди них – несколько кавказских регионов, из которых особенно выделяется Ингушетия. Как видно из табл. 3, в Ингушетии наблюдался большой приток мигрантов, и, насколько можно судить, местный рынок труда с этим притоком не справляется. В Ингушетии также зафиксирован самый высокий уровень безработицы в Российской Федерации; Чеченская Республика – на втором месте. Еще одним примером регионов с низкой занятостью и высокой безработицей является Республика Тыва в южной Сибири. Тыва также относится к регионам

с наибольшим оттоком населения в силу исходящей мобильности.

Таблица 5. 10 регионов с самым высоким и самым низким уровнем бедности в сопоставлении с размером сельскохозяйственного сектора и ВВП на душу населения

	Бедность, 2014 г.	Сельское хоз-во в % от занятости, 2014 г.	ВВП на душу населения, 2013 г. (руб.)
10 регионов с самым высоким уровнем бедности			
Республика Калмыкия	34,7	26,3	145 318,3
Республика Тыва	34,7	9,7	134 193,8
Республика Ингушетия	24,9	9,1	100 910,7
Еврейская автономная область	21,4	13,6	220 875,0
Республика Алтай	20,7	13,8	156 828,0
Республика Марий Эл	19,7	10,4	180 416,2
Карачаево-Черкесская Республика	19,5	22,9	133 175,0
Иркутская область	18,6	8,9	329 142,7
Кабардино-Балкарская Республика	18,5	21,3	131 866,1
Забайкальский край	18	12,8	210 277,3
10 регионов с самым низким уровнем бедности			
Ямало-Ненецкий автономный округ	6,9	1,3	2 540 488,6
Республика Татарстан	7	9,6	403 941,9
Белгородская область	7,5	18,5	369 139,1
Московская область	7,6	3,2	359 799,4
Липецкая область	8	12,3	271 125,4
Санкт-Петербург	8,3	0,4	491 449,5
Свердловская область	8,3	4,4	367 331,1
Чукотский автономный округ	8,3	5	927 403,5
Нижегородская область	8,5	4,5	281 779,2
Курская область	8,7	16,7	243 267,5

Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат).

В табл. 5 показаны 10 регионов с самым высоким и самым низким уровнем бедности, с данными по размеру сельскохозяйственного сектора и ВВП на душу населения. Регионы с самым высоким уровнем бедности находятся в Сибири, на Дальнем Востоке и в Волго-Вятском экономическом районе, лидируют среди них Калмыкия и Тыва. На противоположном конце

спектра мы имеем два северных региона, в которых доминирует нефтегазовая промышленность. Агломерации Москвы и Санкт-Петербурга также относятся к 10 регионам с самым низким уровнем бедности; кроме них в этот список входят центральные регионы европейской части Российской Федерации.

Социально-экономические факторы, приведенные в табл. 5, взаимосвязаны: уровень бедности положительно коррелирует с размером сельскохозяйственного сектора ($r=0,329$) и отрицательно коррелирует с ВВП на душу населения ($r=-0,331$). Кроме того, если регрессировать показатель межрегиональной мобильности на эти факторы, то мы увидим, что показатели бедности и безработицы, а также размер сельскохозяйственного сектора, являются важными определяющими факторами с отрицательным отношением к коэффициенту миграционного прироста, тогда как ВВП на душу населения является менее определяющим фактором. Особенно важную роль играет уровень безработицы: для регионов с высокой безработицей характерен отток населения.

Области Республики Казахстан

В Республике Казахстан отмечается положительная демографическая динамика (см. табл. 6). Население республики увеличилось примерно на 700 000 человек в период с 2011 по 2014 год, т. е. в процентном выражении рост составил 4,4%. Иммиграция извне является важным фактором роста численности населения, часть населения возвращается в страну из соседних государств.

Таблица 6. Население, изменение численности населения и межрегиональная мобильность в Республике Казахстан

Области	Население, 2014 г.	Изменение численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост	Изменение численности населения в результате миграционного прироста, (%)
Всего по Республике Казахстан	17 161	721	4,4		
Акмолинская область	736	2	0,3	-5 034	-0,7
Актюбинская область	809	31	4,0	-4 567	-0,6
Алматинская область	1 985	112	6,0	1 250	0,1
Атырауская область	568	36	6,7	393	0,1
Западно-Казахстанская область	624	16	2,6	-1 869	-0,3
Жамбылская область	1 084	38	3,7	-22 149	-2,1

Области	Население, 2014 г.	Изменение численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост	Изменение численности населения в результате миграционного прироста, (%)
Карагандинская область	1 370	17	1,3	-3 266	-0,2
Костанайская область	881	-1	-0,1	-3 008	-0,3
Кызылординская область	740	39	5,6	-6 460	-0,9
Мангыстауская область	587	63	12,1	4 235	0,8
Южно-Казахстанская область	2 733	166	6,5	-37 045	-1,4
Павлодарская область	753	7	0,9	-672	-0,1
Северо-Казахстанская область	576	-14	-2,3	-8 504	-1,4
Восточно-Казахстанская область	1 394	-4	-0,3	-15 239	-1,1
Город Астана	814	117	16,8	53 576	7,7
Город Алматы	1 508	94	6,6	48 359	3,4

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике.

Если рассматривать изменения, которые происходят в различных областях Республики Казахстан, то можно увидеть достаточно неоднородную ситуацию. Наибольший рост населения наблюдается в крупных мегаполисах, таких как Астана и Алматы, а также в Мангыстауской области вблизи Каспийского моря. В двух мегаполисах также наблюдается значительный рост межрегиональной миграции. Это означает, что входящая мобильность способствует росту населения, что особенно явно видно на примере города Астаны. В Мангыстауской области численность населения выросла несмотря на то, что межрегиональная мобильность внесла лишь незначительный вклад в рост численности населения. Существуют факторы, которые свидетельствуют о том, что иммиграция из-за рубежа является основной причиной такого увеличения. Другие области, в которых отмечается рост населения выше уровня роста в среднем по стране, включают Южно-Казахстанскую область, Кызылординскую, Атыраускую и Алматинскую области. Однако только в двух из этих областей наблюдается небольшой рост межрегиональной мобильности, тогда как в других двух областях рост численности населения произошел, несмотря на отток части населения в другие области. В частности, в Южно-Ка-

захстанской области наблюдается значительный рост численности населения, несмотря на то, что население этой области мигрирует в другие области республики. Рост численности населения объясняется высоким уровнем естественного прироста и иммиграции из других стран (Rodionov, 2011: 87ff, 100ff). В Жамбылской области наблюдается такая же ситуация.

Лишь в нескольких областях отмечается убыль населения в период с 2011 по 2014 год. В Северо-Казахстанской области наблюдается самая большая убыль населения (-2,3%). Такая убыль в некоторой степени обусловлена межрегиональной мобильностью с оттоком населения (-1,4%). Другая важная причина – это эмиграция в Россию (Rodionov, 2011: 100ff). В Восточном Казахстане отмечается снижение численности населения в сочетании со значительной миграцией в другие области.

Данный обзор демографической ситуации показывает значительный рост численности населения в мегаполисах, главным образом в связи с внутренней мобильностью. Во многих областях на юге и юго-востоке страны также отмечается значительное увеличение численности населения, в основном благодаря высокому естественному приросту и иммиграции извне. В северных областях, граничащих с Российской Федерацией, наблюдается отток населения по причине эмиграции. В 11 из 16 областей Республики Казахстан отмечается больший отток, нежели приток мигрантов.

Далее мы рассмотрим тенденции в сфере занятости и безработицы в областях Республики Казахстан в том же временном периоде, который брали выше (см. табл. 7). В 2014 году уровень занятости варьировался от 62,3% (Мангыстауская область) до 74% (Акмолинская область). С 2011 года в девяти областях снизился уровень занятости. Наибольший спад отмечался в Мангыстауской области (-5,3 п. п.). Также значительный спад отмечался в Жамбылской и Кызылординской областях. Больше всего уровень занятости повысился в Алматинской области (повышение на 2,9 п. п.). Уровень безработицы в областях не сильно варьируется и является достаточно низким. Более того, в период с 2011 по 2014 год в большинстве областей отмечалось снижение уровня безработицы, и только в двух областях не было улучшений. В отношении уровня занятости наблюдалась неоднозначная картина.

Таблица 7. Население трудоспособного возраста и изменения в уровне занятости в областях Казахстана

Области	Уровень занятости, 2014 г.	Изменение уровня занятости, 2011–2014 гг., п. п.	Уровень безработицы, 2014 г.	Изменение уровня безработицы, 2011–2014 гг., п. п.
Всего по Республике Казахстан	67,1	-0,7	5,0	-0,4
Акмолинская область	74,0	1,3	4,9	-0,6
Актюбинская область	67,7	-1,9	4,9	0,0
Алматинская область	70,3	2,9	4,9	-0,2
Атырауская область	72,3	0,2	5,0	0,0
Западно-Казахстанская область	66,3	0,5	5,0	-0,3
Жамбылская область	70,9	-3,9	4,9	-0,6

Области	Уровень занятости, 2014 г.	Изменение уровня занятости, 2011–2014 гг., п. п.	Уровень безработицы, 2014 г.	Изменение уровня безработицы, 2011–2014 гг., п. п.
Карагандинская область	63,4	-2	4,9	-0,4
Костанайская область	69,3	-2	5,0	-0,4
Кызылординская область	64,8	-3,1	5,0	-0,5
Мангыстауская область	62,3	-5,3	5,0	-0,8
Южно-Казахстанская область	64,9	-2,7	5,4	-0,3
Павлодарская область	70,5	1	4,8	-0,4
Северо-Казахстанская область	68,1	-1,4	5,0	-0,4
Восточно-Казахстанская область	64,0	0,5	4,8	-0,4
Город Астана	69,9	1,4	5,1	-0,7
Город Алматы	63,4	1,5	5,5	-0,1

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике.

В конце данного раздела рассматриваются различные социально-экономические показатели (табл. 8). Первый показатель – это ВВП на душу населения (в миллионах тенге). Здесь мы видим значительный разброс данных по областям: в беднейших областях ВВП составляет 0,8 млн тенге (5200 долларов США) на душу населения (Южно-Казахстанская и Жамбылская области), тогда как самый высокий ВВП (Атырауская область) составляет 6,4 млн тенге (41 500 долларов США) на душу населения. Также мы видим значительные вариации данных по доле населения, доход которых ниже прожиточного минимума. В городе Астана проживает наименьшая доля такого населения (0,4%), а наибольшая – в Южно-Казахстанской области (6,1%). В целом по Республике Казахстан доля населения с доходом меньше прожиточного минимума составляет 2,8%. Занятость в сельскохозяйственном секторе в Республике Казахстан все еще достаточно значительна (18,9%). Однако в период с 2011 по 2014 год доля занятых в сельском хозяйстве снизилась (на 7,6 п. п.). В некоторых областях отмечалось значительное снижение доли занятых в сельском хозяйстве (-18,2 п. п. в ЮКО и -12,9 п. п. в Алматинской области). Между областями наблюдается значительный разброс данных по доле занятых в сельскохозяйственном секторе. Наивысший показатель отмечается в СКО (38,3%), наименьший – в Мангыстауской области (1,4%), а также в мегаполисах Астаны и Алматы.

Таблица 8. Некоторые показатели по областям Республики Казахстан

Области	Доля населения с доходом ниже прожиточного минимума	Доля занятых в сельском хозяйстве, 2014 г. (%)	ВВП на душу населения, 2013 г. (млн тг)
Всего по Республике Казахстан	2,8	18,9	2,1
Акмолинская область	2,9	35,6	1,3
Актюбинская область	1,8	10,3	2,2
Алматинская область	2,5	31,9	0,9
Атырауская область	2,8	4,5	6,4
Западно-Казахстанская область	2,9	22,1	2,8
Жамбылская область	3,1	24,9	0,8
Карагандинская область	1,4	9,0	1,9
Костанайская область	2,5	37,0	1,5
Кызылординская область	3,2	10,3	1,8
Мангыстауская область	3,0	1,4	3,3
Южно-Казахстанская область	6,1	19,1	0,8
Павлодарская область	1,5	22,0	2,4
Северо-Казахстанская область	4,2	38,3	1,3
Восточно-Казахстанская область	2,5	21,4	1,5
Город Астана	0,4	1,8	4,4
Город Алматы	0,6	0,2	4,8

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике.

Показатели, приведенные в таблицах, взаимосвязаны друг с другом. ВВП на душу населения зависит от отраслевой структуры производства, где особенно важна занятость в перерабатывающей промышленности, добывающем секторе и секторе услуг. В Республике Казахстан нефтегазовый сектор вносит значительный вклад в региональный ВВП, что можно увидеть на примере Атырауской и Мангыстауской областей (Turganbayev, 2013). Более того, между долей занятых в сельскохозяйственном секторе и ВВП на душу населения можно отметить отрицательную корреляцию ($-0,715$), и положительную корреляцию по отношению к прожиточному минимуму ($r=0,417$). Если соотнести эти показатели с уровнем межрегиональной мобильно-

сти, то мы обнаружим, что фактором, который наиболее точно предсказывает мобильность, является прожиточный минимум. Т. е. чем больше доля населения с доходом ниже прожиточного минимума, тем больше уровень оттока населения. Еще одним важным фактором является безработица.

Межрегиональная мобильность – сравнение показателей пяти стран

Межрегиональная мобильность является важным вопросом и в трех рассматриваемых странах ОЭСР. Мы дадим краткое описание тенденций трудовой мобильности в каждой из них. В Канаде имеет место ось миграции: с востока – из провинций атлантического побережья – на запад, в провинции вблизи Великих озер и провинции тихоокеанского побережья. В Германии население мигрирует из регионов бывшей ГДР в западную часть страны. В Швеции направление миграции населения пролегает с севера на юг.

Таблица 9. Межрегиональная мобильность и мобильность внутри региона (доля населения)

	Канада ¹ (2011)	Германия ² (2006)	Республика Казахстан ³ (2013)	Российская Федерация ⁴ (2013)	Швеция ⁵ (2013)
Межрегиональная	0,7	1,3	0,9	1,3	2,2
Внутри региона	3,4	–	–	1,5	2,6
Итого	4,2	–	–	2,8	4,8

¹ Министерство финансов (2014), Отчет о занятости населения: Состояние рынка труда в Канаде.

² Bonin et al., 2008.

³ Агентство Республики Казахстан по статистике, расчеты произведены автором.

⁴ Ежегодный статистический сборник Российской Федерации, 2014; Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат).

⁵ Швеция, статистика.

В табл. 9 приведены показатели уровней трудовой мобильности в рассматриваемых странах. Однако очень сложно сравнивать данные межрегиональной мобильности в разных странах, так как результат сравнения напрямую зависит от того, как определяются административно-территориальные единицы и их размеры в каждой стране. При учете мобильности внутри регионов, которая представляет собой мобильность между административно-территориальными единицами более низкого уровня, в большинстве случаев между городами, мы можем увидеть более точные географические маршруты мобильности, которые выбирает население. Хотя имеющиеся данные не являются полными, можно сделать вывод о том, что в Швеции самый высокий показатель межрегиональной мобильности. В Канаде и Республике Казахстан самые низкие показатели, в Российской Федерации и Германии показатели немного выше. Касательно мобильности внутри региона, в Канаде самый высокий уровень, на втором месте Швеция. Из тех стран, по которым имеются данные, Россия на последнем месте по данному показателю. На основании вышесказанного можно отметить, что из всех трех стран, по которым имеются данные, в Швеции наблюдается самый высокий уровень общей мобильности, а в России – самый низкий.

В исследовании, которое провел Белл и соавторы (2015), были использованы более сложные географические методы расчетов, что помогло компенсировать разницу площадей административно-территориальных единиц внутри страны (для более подробной информации см. ис-

следование) и получить более надежные результаты. В табл. 10 показаны результаты исследования четырех стран (Республика Казахстан не была рассмотрена в исследовании). В таблице показан процент сменивших место жительства, т. е. переехавших на постоянный новый адрес, от общего числа населения. Также в таблице показано место каждой из четырех стран в рейтинге 45 стран. В данном исследовании отмечается очень низкий уровень мобильности в Российской Федерации – лишь 2% населения в год меняют постоянное место жительства. Наиболее высокий показатель отмечается в Швеции – 13,9%. В исследовании также приведены факторы, которые влияют на интенсивность мобильности. Такие факторы, как урбанизация, ВВП на душу населения, участие женщин в рабочей силе прямо пропорционально влияют на мобильность, тогда как количество мужчин в возрасте 20–24 лет, проживающих совместно с родителями, имеет обратное влияние на уровень мобильности населения.

Таблица 10. Частота смены места жительства внутри страны в течение одного года. Данные каждой страны представлены за разные годы

	Доля сменивших место жительства	Место в рейтинге 45 стран
Российская Федерация (2010)	2,0	42
Германия (2009)	9,0	15
Канада (2006)	13,3	9
Швеция (2012)	13,9	8

Источник: Bell, М. и соавторы, 2015. Приложение 1 доступно онлайн по адресу <http://www.gpem.uq.edu.au/image>.

В другом исследовании о частоте смены места жительства (в котором была рассмотрена Республика Казахстан) были обнаружены схожие тенденции (Esipova, Pugliese and Julie, 2013). Данное исследование основано на опросе представительной выборки населения в 2011 и 2012 годах. Респондентам задавался вопрос: «Переезжали ли вы в другой город или другой регион страны в течение последних пяти лет?» Было определено, что уровень мобильности в Канаде находится в интервале 16–20%, в Швеции – 11–15%. Уровень мобильности в трех остальных странах находится в промежутке 6–10%. Следующие факторы повышают вероятность мобильности: уровень образования, молодой возраст, если человек является иностранным мигрантом в первом поколении.

В целом, согласно фактам, приведенным в вышеуказанных исследованиях, в Республике Казахстан и Российской Федерации отмечается достаточно низкий уровень мобильности. В Швеции и Канаде отмечается значительный уровень мобильности, особенно, когда понятие географической мобильности включает в себя смену постоянного места жительства. Анализируя данные результаты с учетом значительных различий между регионами внутри Российской Федерации и Республики Казахстан (в России – по уровню безработицы и доле населения с доходом ниже прожиточного минимума, в Казахстане – по уровню производительности отдельных отраслей экономики (сельскохозяйственный сектор с низким уровнем производительности)), можно отметить, что повышение мобильности рабочей силы является ключевым фактором снижения неравенства социально-экономических условий между регионами в этих двух странах.

4. Обзор политики на рынке труда в Республике Казахстан, Российской Федерации и трех странах ОЭСР

Как обсуждалось ранее, существуют различные способы, которые можно использовать для повышения мобильности на рынке труда, особенно межрегиональной мобильности. Определяющим фактором при принятии решения о переезде является общее состояние экономики региона, а также наличие на новом месте жительства жилищных условий, возможностей получения образования и социальных услуг. Государство может повлиять на все вышеперечисленные факторы через различные формы инвестиций. В данном отчете рассматриваются не сами факторы, а то, как политики и программы на рынке труда могут обеспечить общую инфраструктуру для содействия мобильности трудовых ресурсов. Данные меры способны повлиять на развитие рынка труда, создавая дополнительные возможности для получения работы на новом месте. Как было сказано во введении на примере Швеции, политики на рынке труда могут быть неотъемлемой частью политик, направленных на структурную трансформацию экономики, т. е. они могут способствовать притоку рабочей силы в растущие отрасли экономики, что часто приводит к появлению более качественных и производительных рабочих мест. Программы на рынке труда могут способствовать снижению затрат на поиск работы и подбор сотрудников с подходящими профессиональными и личностными качествами. Если правильно составить и эффективно организовать такие программы, они могут быть полезными как для отдельных лиц, так и для общества в целом. Однако программы на рынке труда могут произвести и противоположный эффект. Например, ограничивая участников мерами, которые не способствуют мобильности, таким образом субсидируя создание неэффективных рабочих мест и сдерживая структурную трансформацию.

В данном разделе рассмотрены: организация управления и реализация программ на рынке труда в Республике Казахстан и Российской Федерации. Учитывая федеративное устройство Российской Федерации, можно предположить, что в России сложнее реализовывать такие программы и политики, чем в Казахстане, где присутствует централизованная структура управления. Также интересно проследить, как политики на рынке труда ложатся в основу конкретных программ. В разделе используются традиционные понятия пассивных (ППРТ) и активных программ на рынке труда (АПРТ). ППРТ включают предоставление финансовых пособий для безработных. Обычно существует разграничение между схемами выплат при досрочном выходе на пенсию и пособиями по безработице. Мы рассмотрим пособия по безработице, так как они играют важную роль в реализации политики на рынке труда. АПРТ предусматривают информационные ресурсы, которые помогают безработным найти новую работу или узнать какие навыки необходимы для трудоустройства и как их приобрести. АПРТ также включают обучение безработных для повышения их компетенций и соответствия запросам работодателей. Субсидии, выдаваемые работодателям, обычно также являются неотъемлемой частью АПРТ и служат средством компенсации низкого качества человеческого капитала по некоторым категориям безработных. Более того, в АПРТ входят мероприятия по непосредственному созданию рабочих мест государством в целях борьбы с безработицей. В данном разделе ППРТ и АПРТ, реализуемые в Российской Федерации и в Республике Казахстан, сравниваются с инвестициями трех стран ОЭСР в это направление.

Расходы на программы на рынке труда в пяти странах

Перед изучением деталей стоит рассмотреть общий анализ расходов каждой из пяти стран на пассивные и активные меры на рынке труда. Данная информация показывает, какие приоритеты ставит перед собой каждое государство в реализации программ на рынке труда. В табл. 11

показаны расходы на различные виды ПРТ в процентах от ВВП. По Республике Казахстан и Российской Федерации отсутствуют данные о расходах на конкретные меры в рамках программ на рынке труда. В целом, Российская Федерация тратит всего 0,077% от ВВП на активные и пассивные меры. Лишь небольшая доля этих расходов приходится на активные меры, тогда как большая часть уходит на финансирование пассивных мер. По сравнению со странами ОЭСР, Российская Федерация тратит гораздо меньшие средства – около одной десятой от расходов Канады (страна, которая меньше всего тратит средств на ПРТ из всех трех стран ОЭСР).

Таблица 11. Расходы на ПРТ в процентах от ВВП, 2012 г.

	Канада	Германия	Республика Казахстан*	Российская Федерация**	Швеция
ГСЗ	0,1	0,34			0,31
Обучение	0,08	0,22			0,09
Стимулирование создания новых рабочих мест	0	0,03			0,65
Защищенная занятость, трудоустройство лиц с ограниченными возможностями	0,01	0,03			0,26
Прямое создание рабочих мест	0,01	0,03			0
Содействие предпринимательской инициативе (стартапы)	0,01	0,03			0,01
Поддержание дохода временно безработных	0,59	0,93			0,66
Досрочный выход на пенсию	0	0,05			0
Итого	0,83	1,68	0,180	0,077	1,99
Активные меры	0,24	0,69	0,180	0,002	1,33
Пассивные меры	0,59	0,98	0,003	0,075	0,66

Источники: ОЭСР, 2013. «Программы на рынке труда: финансирование и участники». База данных ОЭСР по занятости и статистике на рынке труда. DOI: <http://dx.doi.org.ezproxy.ub.gu.se/10.1787/data-00312-en> (материал взят из базы данных 18.02.2015).

* Данные цифры являются приблизительными и основаны на данных о расходах, взятых из стратегии занятости 2012 г. (http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/reports_fldr/yearly_reports), согласно которой расходы в общем составили 56 млрд тенге. Расходы на пособие по безработице составили 868 млн тенге при 14350 получателях (www.gfss.kz). ВВП на 2012 г. составлял 30 347 млрд тенге.

** Социальный бюллетень, март 2015, табл. 5. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

Количественные данные по Республике Казахстан неясны и взяты из разных источников (см. табл. 11), они показывают достаточно низкий уровень финансирования ПРТ, особенно по затратам на пассивные меры (пособия по безработице). Возможным объяснением может быть небольшое количество получателей пособий, жесткие критерии отбора участников програм-

мы и низкий размер пособий (см. ниже). Расходы на АПРТ выше. Данные по Республике Казахстан взяты из «Программы занятости 2020» (в настоящее время – «Дорожная карта занятости 2020»). Программа, в первую очередь, нацелена на помощь безработным и семьям с низким уровнем доходов в сельских местностях в переходе к более продуктивной занятости (ILO, 2015). Бюджет на реализацию мер в рамках программы значительно выше, чем бюджет на АПРТ в Российской Федерации, но ниже бюджета Канады по подобным программам. Однако приведенные цифры не включают возможное дополнительное финансирование на региональном уровне в Республике Казахстан.

Сравнивая три страны ОЭСР, можно увидеть, что Швеция более ориентирована на активные меры, чем Германия и Канада. Швеция тратит больше средств на пассивные меры, чем Канада, но меньше, чем Германия. Но эти цифры необходимо рассмотреть по отношению к уровню безработицы. В Швеции более высокий уровень безработицы, чем в двух других странах. Германия и Швеция инвестируют больше средств в государственные службы занятости (службы предоставления информации), чем Канада, тогда как Германия является лидирующей страной по инвестированию в обучение. Традиционно большое внимание уделялось мероприятиям по обучению в Швеции, но в последнее десятилетие эта страна переосмыслила эффективность таких мер. Теперь в Швеции больше средств тратится на стимулирование создания новых рабочих мест (субсидии работодателям) и на обеспечение защищенной занятости для людей с ограниченными возможностями и т. п.

Различные уровни финансирования ПРТ также являются показателем того, насколько важную роль занимают такие программы в политических дебатах и дискуссиях в разных странах. Например, несмотря на довольно высокий бюджет на ПРТ в Швеции, в стране присутствует жесткая оппозиция со стороны определенных политических партий по поводу финансирования ПРТ и развития подобных программ. Одно из преимуществ данной оппозиции в том, что она содействует институциональным инновациям в области политики занятости, но смена состава правительства может привести к значительным изменениям арсенала мер в рамках ПРТ, что может отрицательно повлиять на эффективность программы.

Организация программ на рынке труда

Эффективность реализации ПРТ зависит от способа их организации и реализации в стране. В этом разделе рассматриваются основные органы, которые занимаются организацией ПРТ в разных странах. Реализация данных программ является сложной задачей при федеральной структуре государственного управления, как например в Российской Федерации, Канаде и Германии, и более легкой в унитарных государствах, таких как Республика Казахстан и Швеция. Уровень полномочий, доступных на региональном уровне, накладывает ограничения на организацию управления ПРТ. Также при федеральной структуре управления много усилий уходит на обеспечение координации. При этом в децентрализованных системах есть свои преимущества – возможность адаптировать политику к местным условиям.

Основные органы, ответственные за разработку и реализацию ПРТ

Российская Федерация

Министерство труда и социальной защиты (Минтруд) Российской Федерации отвечает за разработку законодательных рамок, которые регулируют ПРТ, а также за определение бюджета и приоритетов федеральной политики в области занятости. Минтруд координирует и контролирует деятельность Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), которая, в свою очередь, контролирует региональные государственные службы занятости.

В 2007 году была осуществлена децентрализация функций государственных служб занятости. Региональные правительства стали основными органами, ответственными за осуществление политики на рынке труда на региональном уровне (OECD, 2011: 86ff). Работа сотрудников ГСЗ по-прежнему оплачивается из бюджета федерального правительства, в то время как Роструд стал ответственным за контроль деятельности, осуществляемой в регионах. Полномочия по финансированию ПРТ были переданы из Федерального фонда компенсаций на региональный уровень (OECD, 2011: 87ff). Выплата пособий по безработице, однако, остается под федеральным контролем, так же, как и выплата пособий лицам с ограниченными возможностями. В регионах делают прогноз количества безработных и потенциальных расходов на выплаты, а Минтруд решает, какой объем финансирования выделять в зависимости от федерального бюджета и приоритетов. Региональное правительство может финансировать дополнительные расходы на ПРТ, хотя, по данным ОЭСР (2011), это происходит редко.

На местном уровне ГСЗ представлена сетью центров занятости, которым поручено регистрировать безработных и открытые вакансии, выдавать пособия по безработице, а также реализовывать активные меры. В 2011 году насчитывалось 2150 центров ГСЗ по всей стране (ILO, 2014: 95), существуют также мобильные центры для обслуживания удаленных районов, но очень немногие из безработных регистрируются в центрах занятости – из 7,5 миллиона безработных только 1,1 миллиона были зарегистрированы в таких центрах (ILO, 2014: 94). По данным ОЭСР (2011: 96ff), местные центры занятости сталкиваются с рядом проблем. Кадровая численность, несоразмерная с рабочей нагрузкой, заставляет сотрудников центров сосредоточиться на административных моментах, а не на оказании помощи безработным в поиске новой работы. Соотношение количества персонала к количеству зарегистрированных безработных составляет 1: 230, что намного ниже международного эталона 1: 100 (ILO, 2014: 98). У безработных и работодателей низкий уровень доверия к таким центрам. Лишь некоторые безработные регистрируются в центрах, а работодатели не обращаются в центры при поиске людей на открытые вакансии. Поэтому в центрах занятости доступны заниженные сведения по количеству вакантных должностей. Кроме того, сотрудники центров, как правило, в своем арсенале имеют очень мало активных мер по оказанию помощи безработным.

Республика Казахстан

В Казахстане ответственность за разработку и реализацию ПРТ разделяется между центральным, региональным и местным уровнем власти. Когда в 1991 году Республика Казахстан обрела независимость, было создано Государственное агентство занятости, на которое была возложена ответственность за ПРТ. Агентство финансировалось за счет Государственного фонда содействия занятости (ILO, 2015: 66ff). В 1999 году эта структура была децентрализована, и местным органам государственной власти была передана основная ответственность за местные центры занятости. Кроме того, в 2003 году в результате налоговой реформы ответственность за финансирование основных функций ПРТ была передана местным органам власти (ILO, 2015: 51ff). Это означает, что бюджет на реализацию ПРТ может варьироваться между богатыми и бедными регионами.

На государственном уровне главным ответственным органом в сфере ПРТ является Министерство здравоохранения и социального развития. За последние 10 лет правительство предприняло ряд крупных мер в области ПРТ путем проведения национальных программ. В настоящее время программа «Дорожная карта занятости 2020» регламентирует действия министерства. Программа нацелена на снижение уровня безработицы и повышение производительности занятого населения, непродуктивно samozанятых и занятых в неформальном секторе экономики. Одним из средств повышения производительности является содействие мобильности на рынке труда, что будет рассмотрено в отчете далее. Местные органы власти должны разрабатывать планы на региональном/местном уровне, адаптируя эти программы, и

оказывать помощь целевым группам населения, которые хотят принять участие в программе. Финансирование поступает в основном из республиканского и областного бюджета, а также из некоторых дополнительных источников частного софинансирования (ILO, 2015: 68ff).

Областные управления координации занятости и социальных программ несут ответственность за реализацию национальных программ на региональном уровне (ILO, 2015: 79ff). Данная работа осуществляется путем разработки мер, адаптированных к особенностям регионов, и координации деятельности на местном уровне. Кроме того, данные управления также отвечают за мониторинг региональных рынков труда и ведение базы данных вакантных мест в регионах.

Именно перед местными исполнительными органами, в частности, перед центрами занятости стоят задачи регистрации безработных, содействия в поиске работы, предоставления информации о рынке труда для соискателей, а также оказания помощи безработным с помощью различных активных мер (ILO, 2015: 79ff). Кроме того, они ответственны за реализацию «Дорожной карты занятости», оказание помощи безработным из целевой группы, которые заинтересованы в участии в программах, в сотрудничестве с местным бизнес-сообществом. В Казахстане существует примерно 205 таких центров, в которых работают примерно 1980 сотрудников (ILO, 2015: 84). Как и в Российской Федерации, лишь небольшая доля безработных регистрируется в подобных центрах, а именно 6,4%, по данным МОТ (2015: 81). МОТ приводит ряд причин низкого уровня регистрации в центрах: пособия по безработице недостаточно для поддержания дохода; предлагаемые вакансии низкого качества (не все работодатели сообщают о вакансиях); лица, которые регистрируются в качестве безработных, рискуют своей репутацией и могут получить клеймо несостоявшейся личности; население недостаточно проинформировано о видах услуг, предоставляемых центрами; центры занятости могут находиться в удаленных регионах. Кроме того, большой объем работы персонала центров может негативно повлиять на качество предоставляемых услуг.

Канада

В Канаде, федеральном государстве, существует сложная система взаимоотношений между федеральным правительством и правительствами 10 провинций и трех территорий, что сказывается на реализации политики на рынке труда (Wood, 2010). Федеральные, провинциальные и территориальные власти финансируют программы. Финансирование поступает из системы страхования трудящихся (*Employment Insurance* или *EI*, до 1996 года она называлась *Unemployment Insurance*), дополнительных федеральных налоговых поступлений (Фонд бюджетных поступлений) и провинциальных налоговых поступлений. До 1996 года реализацией ПРТ в основном занималось правительство на федеральном уровне (Wood, 2013). Эта работа включала в себя как пассивные, так и активные меры. С 1996 года функции по реализации активных мер были переданы в провинции, в то время как ответственность за страхование трудящихся и реализацию активных мер для особых групп населения (представителей коренных народов, инвалидов, иммигрантов и молодежи) остаются на федеральном уровне. Кроме того, федеральное правительство также осуществляет различные программы, охватывающие всю Канаду.

Передача функций по реализации ПРТ провинциям была осуществлена на основе двусторонних соглашений между федеральным правительством и каждым провинциальным или территориальным правительством. Первым из таких документов стало «Соглашение о развитии рынка труда» (СРРТ). С 1996 по 2010 год были успешно проведены переговоры по СРРТ, и провинции и территории начали выполнение новых функций. В рамках соглашения на уровень провинций и территорий были переданы штат сотрудников, активы и бюджет для осуществления программ для тех лиц, потерявших место работы, которые участвуют в системе страхования трудящихся. В 2007 году с провинциями и территориями было заключено но-

вое соглашение в отношении незастрахованных лиц (например, молодежи и иммигрантов), а также «Соглашение о рынке труда» (СРТ), благодаря которому регионы получили дополнительное финансирование. Кроме СРПТ и СРТ существуют еще специальные соглашения, касающиеся работников старшего возраста и лиц с ограниченными возможностями. В общей сложности действуют 49 двусторонних соглашений (Wood, 2010). Только 10% бюджета на реализацию активных программ по-прежнему находится исключительно под федеральным контролем (Wood, 2013). Однако федеральное правительство имеет некоторое влияние на реализацию программ на рынке труда, а также следит за включением панканадских интересов в положения таких соглашений (Wood and Klassen, 2011).

Существует несколько органов, обеспечивающих взаимодействие между федеральным уровнем власти и провинциями. Одним из таких органов является Форум министров по вопросам рынка труда (FLMM), который способствует сотрудничеству между федеральным и провинциальным правительствами по вопросам занятости. Членами форума являются министры провинций и территорий, а также министр на федеральном уровне, курирующий вопросы рынка труда. Основное внимание форума направлено на профориентацию, мобильность рабочей силы, признание квалификаций, полученных за рубежом, стажировки и производственные практики, а также вопросы производительности труда¹¹. Форум учреждает различные рабочие группы, одна из которых занимается вопросами мобильности на рынке труда. Тем не менее встречи между министрами проходят довольно редко, а способность Форума влиять на политику является достаточно ограниченной (Wood and Klassen, 2011). Комиссия по страхованию трудящихся является еще одним органом, осуществляющим деятельность по всей Канаде (Wood, 2010). Она состоит из двух представителей правительства и двух представителей социальных партнеров (работодателей и профсоюзов). Комиссия осуществляет мониторинг результатов ПРТ и затем представляет результаты мониторинга в виде отчета в парламент.

Центральным органом на федеральном уровне является Министерство занятости и социального развития Канады (ESDC). Его функция после децентрализации заключается в предоставлении финансирования, обеспечении подотчетности, определении национальных приоритетов, оценке результатов, обеспечении однородности предоставляемых услуг по всей Канаде, а также в выполнении программ и предоставлении услуг в масштабе всей страны (Wood, 2010). Реализация федеральных программ на местном уровне осуществляется организацией *Service Canada*. Она имеет 600 офисов по всей Канаде и хорошо развитый интернет-портал, где граждане могут подать заявление на получение пособий из программы страхования трудящихся или другой денежной поддержки (в том числе пенсии и пособия на содержание детей), а также искать работу.

Провинции и территории в Канаде, как указано выше, постепенно получили больше полномочий по осуществлению мер на рынке труда. До 1996 года основной ответственностью провинций и территорий было предоставление услуг образования, здравоохранения и социальной помощи. С точки зрения рынка труда неоднородность систем образования в разных частях Канады является проблемой, в частности, появление различных систем стажировок, а также системы профессиональной сертификации в провинциях (Department of Finance, 2014; FLMM). В результате для специалистов сложно получить признание своей квалификации и найти работу в других регионах, провинциях. Тем не менее были приняты некоторые меры для решения этих проблем. Они будут описаны ниже.

После передачи полномочий провинции и территории начали реализовывать программы для застрахованных (СРПТ) и незастрахованных безработных (СРТ). Аргументом в пользу передачи полномочий стала возможность предоставлять адаптированные и индивидуальные программы

¹¹ <http://www.flmm-fmmt.ca/english/view.asp?x=1>.

на уровне провинций и территорий. Соглашение СРРТ предоставило регионам возможность управлять, разрабатывать и реализовывать активные меры, финансируемые федеральным правительством. Также регионы смогли добиться эффекта масштаба, так как в дополнение к федеральным ресурсам использовали свои налоговые поступления для финансирования существующих программ после среднего образования, социальной помощи и экономического развития (Wood, 2010). Соглашение СРТ работает аналогичным образом, но содержит меньше положений относительно того, как должны использоваться ресурсы на оказание помощи целевым группам. В целом провинции и территории имеют широкие возможности для адаптации политики на рынке труда в соответствии со своими целями и приоритетами.

Помимо *Service Canada* в каждой провинции и территории существует параллельная частная система служб занятости. Провинции и территории имеют право принимать решения о том, будут ли услуги предоставляться государственными или частными поставщиками (CEIS, 2014: 126). Лишь некоторые провинции выбирают только один вид поставщиков, например, государственные службы занятости (Квебек) или частные поставщики услуг (Онтарио), в то время как в большинстве провинций услуги предоставляются и государственными, и частными службами занятости. В целом провинциальные и территориальные службы занятости дают возможности для участия в программах на рынке труда.

Германия

Организация программ на рынке труда в Германии также осуществляется в рамках федеральной структуры управления, но в отличие от Канады, федеральные земли Германии не имеют больших полномочий по разработке и реализации ПРТ. Федеральное правительство является основным ответственным органом и осуществляет деятельность в сотрудничестве с местными органами власти после реформы Гарца (Hartz) 2003–2005 гг. (Zimmermann and Fuertes, 2014). Кроме того, социальные партнеры (профсоюзы и ассоциации работодателей) являются важными заинтересованными сторонами в процессе разработки и осуществления политики на рынке труда.

Федеральным органом, ответственным за разработку политики, является Федеральное министерство по труду и социальным вопросам (BMAS). Данный орган определяет цели и выделяет средства для всех основных программ на рынке труда, а также осуществляет мониторинг реализации и проводит оценку результатов. Основным органом, ответственным за реализацию программ, является Федеральная служба занятости (*Bundesagentur für Arbeit*). Служба достаточно независима от федерального министерства, так как ПРТ финансируются непосредственно за счет страховых взносов работодателей и работников (European Commission, 2014b). И на федеральном, и на местном уровнях (хотя это не относится к региональному уровню) социальные партнеры активно принимают участие в административных советах, которые управляют деятельностью службы (Zimmermann and Fuertes, 2014; Wegrich, Hammerschmidt and Oprisor, 2013). Интеграция социальных партнеров в службу занятости создает возможность для трехсторонних переговоров, что влияет на процесс формирования политики. Между тем основными задачами службы являются помощь в трудоустройстве, выплата пособий по безработице и популяризация профессионального обучения.

Федеральная служба занятости Германии представлена сетью центров занятости на местном уровне с трехсторонним представительством. Участие работодателей и профсоюзов является важной предпосылкой для хорошо развитой системы подготовки и обучения в Германии (см. подробнее ниже). Местные центры занятости также достаточно независимы в организации программ (European Commission, 2014). Вместе с тем после реформ Гарца было обеспечено тесное сотрудничество между службой занятости и местными органами власти в результате внедрения новой двухуровневой системы выплаты пособий по безработице. Система включает

в себя выплаты из системы страхования на случай потери места работы, привязанные к прежней заработной плате, это пособие выплачивается в течение 12 месяцев. Если сумма страхования исчерпана или если безработный не может претендовать на такие выплаты, применяются базовые программы поддержания дохода. Данные пособия организованы таким образом, чтобы стимулировать получателей к участию на рынке труда (Eichhorst et al., 2006). Ответственность за обеспечение такого стимула возложена на Федеральную службу занятости и местные органы власти. Для достижения данной цели были созданы центры занятости на местном уровне, в них работают сотрудники службы занятости и местных государственных органов (хотя в некоторых регионах местные органы отказались участвовать, и работа осуществляется только сотрудниками службы). В общей сложности существует 303 центра занятости и 105 центров, укомплектованных только персоналом службы занятости (European Commission, 2014). Основной задачей персонала службы является оказание различных услуг помощи в трудоустройстве лицам, долгое время находящимся без работы, тогда как сотрудники местных органов власти помогают безработным и другим лицам, оказывая различные формы социальной помощи, например помощь с оплатой жилья и питания, услуги ухода за детьми, социально-психологическое консультирование и лечение наркозависимости. Параллельно с этим существуют центры Федеральной службы занятости для помощи временно нетрудоспособным (лицам, участвующим в системе страхования на случай потери места работы), в которых безработным помогают с обучением, проводят социальную профориентацию и т. д. В 2014 году насчитывалось в общей сложности 610 филиалов по всей Германии (European Commission, 2014).

Количество частных поставщиков социальных услуг, ориентированных на прибыль, увеличилось после реформы Гарца (Zimmermann and Fuertes, 2014). Путем проведения тендера можно заключить контракт с частными поставщиками на проведение обучения для безработных и стимулирование их активного участия на рынке труда. Более того, существует система ваучеров для получателей пособий по безработице, которые сами могут выбирать поставщиков услуг, которые, как они считают, могут помочь им улучшить шансы на трудоустройство.

Швеция

В Швеции, которая является унитарным государством, правительство играет значительную роль в определении формы и содержания политики занятости. Парламентская система состоит из трех уровней, которые избираются в рамках пропорциональной избирательной системы. Национальный парламент (*Riksdagen*) является законодательным собранием Швеции. На региональном уровне также существуют выборные собрания (*Landsting*, что означает «региональное собрание»). Их основной задачей является организация системы здравоохранения в регионе и определение ставок региональных налогов. Влияние таких собраний на ПРТ, однако, ограничено. Третий уровень представлен местными выборными органами (*Kommunfullmäktige*). Основная задача местного правительства состоит в организации и определении социальных услуг для граждан, а также в определении ставок местных налогов, местное правительство выполняет некоторые важные функции и в плане организации ПРТ.

Политика на рынке труда часто является главной темой в национальных избирательных кампаниях. Каждая политическая сторона, участвующая в выборах, как правило, имеет свою программу реформ, которую она собирается реализовать в течение срока своих полномочий. Программа подготавливается министерством занятости. Бюджет на ПРТ включаются в национальную бюджетную заявку, которая представляется на рассмотрение парламента ежегодно. Далее министерство дает указания и инструкции государственной службе занятости, которая является государственным органом, ответственным за политику на рынке труда.

Государственная служба занятости Швеции (*Arbetsförmedlingen*) насчитывает около 12 000 сотрудников и имеет четырехуровневую организационную структуру. Высшим орга-

ном принятия решений является совет, назначенный правительством, под руководством генерального директора. Совет директоров и генеральный директор принимают решения по стратегическим вопросам и осуществляют координацию деятельности службы занятости. Высшее руководство несет ответственность за анализ тенденций на рынке труда и предоставление отчетности о деятельности службы занятости. Служба разделена на три региона: южный, центральный и северный. Также есть специальный отдел по оказанию реабилитационных услуг и отдел по интеграции иммигрантов. Кроме того, каждый регион делится на 11 «зон рынка». Служба имеет сеть из 320 центров занятости в 69 «зонах рынка». В центрах занятости сотрудники обслуживают соискателей и безработных на местном уровне.

Основной задачей службы занятости является содействие работодателям в поиске сотрудников и помощь соискателям в поиске работы. Служба также проверяет, действительно ли безработные, получающие пособие по безработице, активно ищут новое место работы. Данная функция стала особенно важной в последние 10–15 лет (Bengtsson and Berglund, 2012). Существует довольно большой арсенал различных мер, которые центры занятости могут предложить безработным. Данные меры будут рассмотрены в отчете далее. Около 70% всех безработных Швеции на 2011 год (по данным обследования рабочей силы) были зарегистрированы в данной службе (Arbetsförmedlingen 2014: 40).

Роль местного правительства Швеции в разработке и осуществлении политики на рынке труда не однозначна. В 1990-е годы появилась тенденция к децентрализации, в рамках которой местные власти начали играть более важную роль в процессе, например, в снижении уровня безработицы среди молодежи и интеграции иммигрантов в рынок труда. За последние восемь лет эти функции были возвращены Государственной службе занятости. Изменения на уровне центрального правительства сильно влияют на местные власти. В частности, снижение сумм пособий по безработице привело к острой необходимости оказания социальной помощи населению, что является ответственностью местных органов власти. Из-за безработицы уменьшаются налоговые поступления на местном уровне, а также возрастают расходы на социальную помощь. Кроме того, высокий уровень безработицы может повлечь за собой отток населения, а также привести к увеличению таких социальных проблем, как преступность. То есть имеется множество предпосылок к тому, чтобы местные власти играли активную роль в политике на рынке труда (Lundin, 2008).

В состав большинства местных органов власти в Швеции входят специальные управления по вопросам рынка труда (85% в 2009 г.). Объем деятельности таких управлений на рынке труда вырос с 1990-х годов (Lundin, 2008; SKL, 2011). Одним из объяснений этому, несмотря на относительно высокий уровень безработицы в последние десятилетия, является возможность подавать заявку на получение финансирования для проектов на рынке труда из Европейского социального фонда (ESF). В 2008 году на местном уровне были созданы специальные советы по вопросам рынка труда. В состав советов входят представители местных властей, местных филиалов Государственной службы занятости, Шведского агентства социального страхования, а также представители работодателей и профсоюзов. Задача советов состоит в координации реализации программ, а также их адаптация к местным рынкам труда (SKL, 2011).

В Швеции существуют устоявшиеся корпоративные традиции, согласно которым ассоциации работодателей и профсоюзы играют важную роль в формировании политики на рынке труда. Они участвуют в составе трехстороннего совета Государственной службы занятости на центральном уровне, а также в местных советах по вопросам рынка труда. Важная роль, которую ассоциации работодателей и профсоюзы играют в обществе, позволяет им создавать собственные программы для поддержки своих членов. Около 90% сотрудников в Швеции охвачены коллективными договорами, а некоторые из таких соглашений также называются «регулиру-

рующие соглашения» (*omställningsavtal*). Такие соглашения могут предусматривать оказание помощи и предоставление индивидуального обучения (коучинг) для сотрудников, которые подлежат сокращению, а также дополнительную денежную компенсацию.

Программы на рынке труда (ПРТ)

В этом разделе основное внимание уделено пассивным и активным программам на рынке труда для безработных. Пассивные меры, как правило, включают в себя программы выплат при досрочном выходе на пенсию и пособия по безработице. В этом разделе рассмотрены только пособия по безработице. Активные меры включают социальную профориентацию, обучение, предоставление субсидий, а также прямое создание рабочих мест.

Пособия по безработице

Российская Федерация

В Российской Федерации существуют пособия по безработице, привязанные и непривязанные к сумме заработка (OECD, 2011: 89). Оба вида пособий финансируются из государственного бюджета. Лица, претендующие на получение пособия по безработице, привязанного к сумме последнего заработка, должны иметь трудовой стаж не менее 26 недель за последние 12 месяцев. Максимальный срок получения пособия составляет 12 месяцев. Размер пособия составляет 75% от прежней заработной платы в течение первых трех месяцев, 60% в течение следующих четырех месяцев и 45% в течение оставшегося периода. Максимально допустимый размер пособия составляет около 26% (4900 руб., примерно 64 доллара США) от средней заработной платы (SSA, 2014: 260). Минимальный размер пособия 850 руб. (11 долларов США), что составляет около 4,5% от средней заработной платы. Когда заканчивается 12-месячный период выплаты пособия, можно продлить срок получения пособия еще на 12 месяцев. В данном случае пособие будет составлять 30% от прожиточного минимума, установленного для данного региона. Безработные, которые не удовлетворяют соответствующим критериям, могут получить пособие по безработице, не привязанное к заработку, в размере 30% от прожиточного минимума, установленного в регионе, в течение первых шести месяцев, затем 20% в течение следующих шести месяцев (SSA, 2014: 260).

Для получения пособия безработные должны быть зарегистрированы в ГСЗ, иметь желание и готовность работать. В принципе, каждый безработный имеет право на пособие, что означает потенциально высокий охват населения пособием. Тем не менее лишь небольшой процент безработных регистрируются в центрах занятости ГСЗ, и, как показано, размер пособий достаточно низкий. Согласно расчетам ОЭСР (2011: 89) в 2009 году для одного безработного, который раньше получал среднюю заработную плату, коэффициент замещения дохода при выплате пособия составлял 26% (по сравнению со средним показателем в 50% в странах ОЭСР). Данная ситуация предоставляет мало стимулов для регистрации в качестве безработных. Этот факт был подчеркнут и ОЭСР (2011) и МОТ (2014). Кроме того, уровень регистрации в качестве безработных существенно различается между регионами (ILO, 2014: 95).

Республика Казахстан

Пособие по безработице в Республике Казахстан выплачивается из Государственного фонда социального страхования (ILO, 2015: 77ff). Помимо пособий по безработице из фонда осуществляются и другие выплаты, например, пособия по уходу за ребенком, декретные выплаты и пенсии. От общих потраченных средств фонда в январе 2015 года пособия по безработице составили только 4%¹². Все работающие лица, работодатели которых платят за них социальные отчисления, могут получить пособие по безработице. Это означает, что около 70% работающего населения застрахованы в случае потери работы. Максимальный срок выплат

пособия по безработице составляет шесть месяцев, максимальный размер пособия – 30% от средней заработной платы за последние 24 месяца при стаже участия в системе обязательного социального страхования более пяти лет. Согласно данным МОТ (2015: 78), лишь 0,8% безработных получают пособие, средний размер которого составляет 17 118 тенге (115 долларов США), что на 15% ниже минимальной заработной платы. Если безработный не имеет права на получение пособия по безработице либо потому, что бывший работодатель не вносил социальные отчисления, либо если безработный проработал в общей сложности менее шести месяцев, то он может получить адресную социальную помощь, которая, однако, составляет незначительную сумму (на январь 2014 года 1852 тенге, или примерно 12 долларов США).

Канада

В Канаде каждый житель, который имеет номер социального страхования и право на работу в стране, может получать пособие по безработице¹³. Пособие по безработице входит в систему социального страхования, которая называется «Страхование трудящихся» (*Employment Insurance*). Точное название пособия по безработице *EI Regular Benefits*. Пособие финансируется за счет взносов работодателей и работников. Пособие по безработице выплачивается безработным, которые потеряли работу не по своей вине (например, из-за сокращения штата), а также хотят и готовы выйти на новую работу. Но есть и другие условия, которым должны соответствовать получатели пособия. Во-первых, претендент должен оставаться без работы в течение по крайней мере семи дней подряд в ходе предыдущих 52 недель. Кроме того, необходим определенный трудовой стаж. Данный критерий бывает двух видов. Первый критерий называется «стаж участия в рабочей силе», согласно ему количество отработанных часов на прежней работе должно составлять не менее 490 часов в течение 52 недель. Другой критерий называется «квалификационный период». Данный период также длится 52 недели, и количество отработанных часов в ходе этого периода должно составлять 420–700 часов. Точные требования зависят от места жительства и уровня безработицы в регионе (минимум 420 часов оплачиваемой работы для регионов с уровнем безработицы в 13,1% или выше, и не более 700 часов для регионов с уровнем безработицы 6% и менее). Однако если потерянная работа была первой, требуемый трудовой стаж составляет 910 часов. Есть также специальные правила для женщин, выходящих на работу после отпуска по беременности и родам, или лиц, которые не были частью рабочей силы в течение длительного периода.

Безработные должны подать заявление на получение пособия через Интернет или в центре *Service Canada*. Каждые две недели сотрудники *Service Canada* получают от безработных краткий отчет и проверяют, по-прежнему ли данные лица соответствуют критериям на получение пособия. Кроме того, безработные должны активно искать новую работу и вести учет своей деятельности по поиску работы вплоть до шести лет после начала получения пособия. Безработные также обязаны соглашаться на соответствующие вакансии, предложенные службами занятости. Период ожидания первой выплаты составляет две недели. Максимальный размер выплаты составляет 55% от прежней зарплаты, но не более 524 канадских доллара в неделю, или около 4125 канадских доллара в месяц (около 3348 долларов США). Пособие рассчитывается на основании максимальной заработной платы за несколько недель, которую безработный получал в течение 52-недельного квалификационного периода. Количество таких недель, на основании которых будет рассчитывается пособие, зависит от уровня безработицы в регионах (минимум 14 недель для регионов с уровнем безработицы 13,1% и более, максимум 22 недели для регионов с уровнем безработицы 6% и меньше). Безработные могут получать пособие в течение 14–45 недель в зависимости от количества отработанных часов в течение квалификационного периода.

¹² Статистика, Государственный фонд социального страхования: <http://www.gfss.kz/en/statistic/772/>.

¹³ <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/types/regular.shtml#Labour>.

Германия

В Германии существует две системы пособий по безработице (Eichhorst et al., 2006; Zimmerman and Fuertes, 2014). Первая система – страхование на случай потери места работы. В рамках данного страхования максимальный размер ежемесячных выплат для проживающих в регионе бывшей ФРГ в 2014 году составлял 5800 евро (6527 долларов США), для живущих на территории бывшей восточной Германии – 4900 евро (5514 долларов США). Выплаты рассчитываются на основании средней ежедневной заработной платы за год на последнем месте работы. Претенденты на выплаты, у которых есть дети, получают выплаты в размере 67% от своих прежних доходов за вычетом налогов, в то время как лица без детей получают 60% от бывшей заработной платы. Чтобы получать выплаты, претендент должен в течение 12 месяцев за последние два года проработать на месте, где обязательно отчислялись страховые взносы (работодателем и работником). Страховой взнос составляет 1,5% от заработной платы как для работника, так и для работодателя (SSA 2014: 119–120). Кроме того, претендент должен быть зарегистрирован в центре занятости, быть безработным или работать менее 15 часов в неделю, активно искать новую работу и быть готовым выйти на любую подходящую работу. Подходящая работа означает работу, на которой заработная плата может быть незначительно меньше заработка на прежнем месте. Срок получения выплат составляет от 6 до 24 месяцев в зависимости от срока участия в системе страхования и возраста претендента.

В рамках системы страхования на случай потери места работы существуют также кратковременные выплаты для предприятий, испытывающих экономические трудности и вынужденных сокращать рабочие часы или сотрудников ввиду сезонных или погодных условий (например, в строительной отрасли). Кроме того, кратковременные выплаты также выплачиваются в ситуациях сокращения рабочих мест, когда часть сотрудников вынуждена искать другую работу. Выплаты используются для компенсации потерянного дохода в случае сокращения рабочего времени или для субсидирования заработной платы.

Вторая система является схемой защиты основного дохода. Она предусматривает выплаты пособия по безработице или различные виды социальной помощи (Eichhorst et al., 2006; Zimmermann and Fuertes, 2014). Трудоспособные жители Германии в возрасте 15–65 лет, не имеющие других средств к существованию, имеют право на получение таких пособий. Среди получателей также находятся лица, которые исчерпали причитающиеся им выплаты по безработице, описанные выше. Данные пособия выплачиваются лицам, доход которых ниже прожиточного минимума. Пособие ориентированно на нужды и обеспечивает получателям прожиточный минимум. Срок получения пособия, в принципе, неограничен. Однако соответствие получателя критериям проверяется каждые шесть месяцев. Трудоспособность или отсутствие таковой определяются центром занятости, перед которым отчитывается безработный. Кроме того, получатель пособия должен искать новую работу. Данные меры «активизации» безработных стали предметом многочисленных дискуссий в Германии (Eichhorst et al., 2006).

Швеция

Шведская система страхования на случай потери места работы состоит из двух частей: базовое пособие, на которое может претендовать каждый гражданин, отработавший требуемое количество часов, а также страхование на случай потери дохода¹⁴. Основными условиями для получения пособия являются трудоспособность, регистрация в государственной службе занятости, а также активный поиск работы. Безработные должны быть готовы выйти на работу, которую им назначит служба занятости. Также в самом начале безработный должен составить индивидуальную карту занятости совместно с сотрудниками центра занятости. Кроме того,

¹⁴ http://www.samorg.org/opinion/Documents/Sa_fungerar_arbetsloshetsforsakringen_april2015.pdf.

безработным нужно искать работу по всей Швеции, а не только на местном рынке труда¹⁵. Безработный должен ежемесячно сообщать о своей деятельности по поиску работы в отчете для центра занятости (подается через Интернет). Последнее требование о ежемесячной отчетности о поиске работы, введенное с 2013 года, подверглось критике за создание слишком большой административной нагрузки как для безработных, так и для центров занятости.

Для получения базового пособия безработный должен иметь трудовой стаж по крайней мере шесть месяцев за последний календарный год. Количество требуемых отработанных часов составляет не менее 80 часов каждый месяц, либо не менее 480 часов (не менее 50 часов в месяц) в течение шести месяцев. Критерии менялись несколько раз за последние несколько лет, каждый раз становясь все строже (Bengtsson and Berglund, 2012).

Для получения выплат из схемы страхования на случай потери доходов необходимо стать членом системы страхования. Шведская система страхования называется «система Гента» (другими страны с аналогичными системами являются Бельгия и Дания). В рамках этой системы средства на выплаты поступают от взносов членов профсоюза. Это пример солидарного подхода к борьбе с последствиями безработицы. Однако данных средств не хватило для покрытия выплат, и в 1935 году правительство Швеции стало вкладывать дополнительные средства из налоговых поступлений. Сегодня львиная доля средств поступает от государства, в то время как членские взносы составляют меньшую часть финансирования. Средства по-прежнему управляются профсоюзами. В стране существует 28 различных фондов при профсоюзах. Членские взносы в фонд являются формально добровольными, однако все члены профсоюзов должны вносить такие взносы. Любой гражданин может подать заявку на членство в своем профильном профсоюзе и платить взносы в фонд. Через 12 месяцев можно претендовать на получение страховых выплат, если претендентом соблюдены основные критерии и отработано требуемое количество часов (см. выше).

Система Гента обеспечивает хороший стимул для вступления в профсоюзы, так как члены профсоюза почти автоматически имеют возможность получать выплаты из фонда в случае потери дохода. Данный факт объясняет высокую скорость образования профсоюзов в Швеции (в настоящее время они охватывают 70% всех работающих) (Kjellberg, 2015). Решение о размере членских взносов принимает центральное правительство. В 2006 году при правоцентристском правительстве у власти было решено назначить размер взносов в зависимости от риска безработицы для различных категорий профессий. Следствием этого стало резкое увеличение размера взимаемых сборов в некоторых фондах (в основном в фондах профсоюзов для рабочих), в то время как в других фондах (фонды профсоюзов для «белых воротничков») рост взносов был умеренным. Это привело к уменьшению количества членов профсоюзов, а также и к меньшему охвату населения страховкой на случай потери дохода. В январе 2006 года 70% от общего числа зарегистрированных безработных получали страховые выплаты. В январе 2011 года доля получателей снизилась до 43% (Arbetsförmedlingen, 2014). Вместе с тем были введены особые льготы для безработных, принимающих участие в программах на рынке труда. Таким образом, общий охват безработных составляет около 57%, учитывая как страховые выплаты, так и другие пособия.

Максимальный размер базового пособия составляет 365 шведских крон в день (43 доллара США) и выплачивается 22 дня в месяц. Получатели страховых выплат в случае потери дохода получают 80% от прежнего среднего дохода в течение первых 200 дней, 70% в течение следующих 100 дней. Максимальный размер страховой выплаты в случае потери дохода недавно

¹⁵ До 2007 г. в течение первых 100 дней безработные должны были искать работу только по своей профессии и вблизи своего места жительства, и лишь затем в других регионах Швеции (Bengtsson and Berglund, 2012).

был повышен до 910 шведских крон в день (ранее размер составлял 680 шведских крон), что означает, что максимальная сумма месячной выплаты составляет 20 020 крон (около 2342 долларов США). То есть страховая выплата покрывает около 65% средней заработной платы. Максимальная продолжительность получения выплат составляет 300 дней для обоих видов пособий. Для родителей продолжительность получения выплат продлевается и в общей сложности составляет 450 дней. Кроме того, существует период ожидания, который длится семь дней, для обоих видов пособий.

Сравнение пособий по безработице

Во второй главе было подчеркнуто, что пособия по безработице играют важную роль в реализации политики и программ на рынке труда. Размеры пособий влияют на экономическую стабильность при безработице. Пособие выступает автоматическим стабилизатором в периоды экономического спада, положительно влияет на мобильность рабочей силы, так как работающие и безработные меньше боятся рисков, связанных с мобильностью. Также пособие выступает в качестве стимула для участия в других программах на рынке труда. В табл. 12 приведены основные характеристики пособия по безработице в пяти странах.

Таблица 12. Обзор пособий по безработице

	Республика Казахстан	Российская Федерация*	Канада	Германия	Швеция
Система пособий и выплат, привязанных к прежней заработной плате	Да	Да	Да	Да	Да
Требования	Работодатель вносит социальные отчисления в Государственный фонд социального страхования	Трудовой стаж составляет 26 недель в течение последних 12 мес.	Количество отработанных часов составляет 490 часов в течение 52 недель + 420–700 часов в течение еще одного 52-недельного периода	Трудовой стаж составляет 12 мес., претендент является участником системы страхования на случай потери места работы	Трудовой стаж составляет минимум 6 мес. в течение 12-месячного периода, не менее 80 отработанных часов каждый месяц + взносы в фонд профсоюза в течение не менее 12 мес.

	Республика Казахстан	Российская Федерация*	Канада	Германия	Швеция
Размер пособий и выплат	Средняя заработная плата за 24 месяца х 0,3 (для всех), х 0,7 (для участников системы обязательного соц. страхования со стажем участия 6–12 мес.), х 0,75 (со стажем 1–2 года), х 0,85 (со стажем 2–3 года), х 0,9 (со стажем 3–4 года), х 0,95 (со стажем 4–5 лет), х 1,0 (со стажем более 5 лет)	75% от заработной платы в течение 3 мес., 60% – в течение 4 мес., 45% – в течение 5 мес.	55% от максимальной прежней заработной платы (определяется на основании уровня безработицы в регионе)	67% (60%) от прежней средней заработной платы за вычетом налогов	80% от средней заработной платы в течение 200 дней, 70% в течение следующих 100 дней
Максимальный размер пособия/ выплаты (% от средней заработной платы)	–	26%	Около 100%	171% ³	65%
Срок выплат	Максимум 6 мес. (приблизительно 24 недели) при трехлетнем стаже участия в системе обязательного социального страхования	12 мес. (52 недели)	14–45 недель	6–24 мес.	300 рабочих дней (приблизительно 62 недели)
Охват безработных ¹	0,4%	20,6%	40,5%	29,3%	28,0%

	Республика Казахстан	Российская Федерация*	Канада	Германия	Швеция
Система пособий и выплат, не привязанных к прежней заработной плате	Социальная помощь	Да	Социальная помощь	Да, базовое пособие по безработице	Да, базовое пособие по безработице
Требования		Может получить любой зарегистрированный безработный		Все безработные соискатели, не имеющие других средств к существованию	Трудовой стаж не менее 6 мес. в течение 12-месячного периода, не менее 80 отработанных часов каждый месяц
Размер пособия		30% от прожиточного уровня, установленного в регионе		13%, однако, для семей с детьми выплачиваются дополнительные пособия, а также покрываются расходы на проживание и коммунальные услуги ⁴	26% от средней заработной платы
Срок выплат		12 мес.		Неопределенный	300 рабочих дней
Охват безработных ¹	—	—	-	58,7%	—
Общий охват безработных¹	0,4%	20,6%	40,5%	88,0%	28,0%
Коэффициент замещения дохода (для одного человека, ранее получавшего среднюю заработную плату)		26%*	63% ²	59% ²	44% ²

	Республика Казахстан	Российская Федерация*	Канада	Германия	Швеция
Количество дней ожидания		10	14		7

*2009 (OECD, 2011).

¹ МОТ, 2015: Табл. В.3. Безработица: Показатели эффективного охвата безработных. Определяется как соотношение фактического количества получателей пособия к общему количеству безработных.

² 2013, Источник: OECD, Tax-Benefit Models. <http://www.oecd.org.ezproxy.ub.gu.se/els/benefits-and-wages-statistics.htm>.

³ Рассчитано на основании средней заработной платы одного лица без детей, за вычетом налогов (т. е. месячная заработная плата = 3 829 евро – налог = 703 евро), а также усредненного значения максимального месячного пособия а в восточной и западной Германии. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings/database>.

⁴ Рассчитано на основании максимального пособия (391 евро), привязанного к средней заработной плате получателя пособия за вычетом налогов. SSA, 2014.

При сравнении пособий по безработице пяти стран сразу выделяется низкий размер пособий в Республике Казахстан и Российской Федерации. В частности, в Республике Казахстан сумма пособия небольшая, пособие выдается в течение короткого срока времени (хотя предельный размер пособия не установлен). Более того, работники сильно зависят от того, захочет ли работодатель платить за них социальные отчисления в Государственный фонд социального страхования, что уменьшает охват работников социальным страхованием. Можно сделать вывод о том, что пособие по безработице не обеспечивает достаточную финансовую стабильность, а также предоставляет мало стимулов для участия безработных в различных активных мерах (об этом свидетельствуют и низкие показатели охвата безработных активными мерами). Согласно оценке, положительный эффект от макроэкономической стабилизации и мобильности на рынке труда незначителен.

Система пособий и выплат по безработице в Российской Федерации является более комплексной, чем в Республике Казахстан. Срок выдачи пособия сопоставим со сроками в трех рассматриваемых странах ОЭСР, в которых отмечается самый продолжительный срок выдачи пособий. Размер пособия, привязанный к сумме последнего заработка, также достаточно большой, но максимальный размер пособия низок (26% от средней заработной платы). Охват безработных пособием намного выше, чем в Казахстане, но по-прежнему значительно ниже, чем в трех странах ОЭСР. Это показывает, что существует большой потенциал для расширения охвата безработных пособием с тем, чтобы пособия играли более существенную роль в процессе реализации политики на рынке труда.

Среди трех стран ОЭСР самый большой размер пособия по безработице выплачивается в Германии, что обеспечивает поддержание дохода и экономическую стабильность в период безработицы. Однако это относится к начальному этапу получения пособий, размер пособия после продления срока выплаты значительно меньше. Канадская система страхования также отличается высоким размером пособий и выплат, в то время как пособия и выплаты в Швеции меньше. Во всех трех странах система пособий по безработице играет существенную роль в обеспечении безработных стимулом для участия в активных мерах на рынке труда. И, как видно из главы 3, система существует наряду с высоким уровнем межрегиональной мобильности рабочей силы и, по-видимому, способствует ей.

Активные программы на рынке труда

Программы мер на рынке труда можно разделить на четыре группы (Kluve, 2010). В первую группу входят прямые услуги безработным, которые оказывают государственные службы за-

нятости, например, *помощь в поиске работы* и консультации. Во второй группе – программы *обучения*, направленные на изменение или развитие человеческого капитала (компетенции и квалификации) безработных в целях повышения способности к трудоустройству. В третью группу мер вошли *субсидии* работодателям для найма лиц, испытывающих трудности с трудоустройством (например, в связи с инвалидностью или безработицей в течение длительного периода времени), или меры стимулирования предпринимательства (стартапов) для безработных, желающих начать свой бизнес. Четвертая категория – это *прямое создание рабочих мест*, данная категория мер относится к рабочим местам, созданным государством в целях снижения уровня безработицы. Ниже приведено описание типов мер, применяемых в разных странах.

Помощь в поиске работы

Российская Федерация

В региональных организациях службы занятости есть базы данных вакансий, как на веб-страницах, так и на местах. База данных вакансий охватывает региональный рынок труда. Кроме того, существуют базы данных федерального уровня, в которых представлены вакансии по всей территории России, соискатели могут загрузить в них свое резюме, а работодатели могут разместить предлагаемые вакансии. Данные ресурсы недавно были обновлены, но очевидно все еще находятся в процессе создания. Важные факторы для создания надежной базы данных – это желание работодателя разместить предложения о вакансиях и желание соискателей сообщить о себе, об этом отмечали в ОЭСР (2011) и МОТ (2014). Кроме государственных баз данных существуют и частные посредники в трудоустройстве, которые являются скорее рекрутерами по своему профилю.

Кроме информационных веб-ресурсов важную роль в установлении контактов между работодателями и соискателями играют ярмарки вакансий. Ярмарки могут иметь межрегиональную направленность (охватывать работодателей и службы занятости из разных регионов России) или местную направленность. Кроме того, существуют мобильные ярмарки вакансий в удаленных регионах, в которых нет других служб занятости. ГСЗ располагает различными программами консультирования, например, профессиональные советы и консультации, а также профессиональный отбор кандидатов по запросу работодателей.

Однако качество услуг посредничества и консультирования может пострадать в условиях незначительного количества предложенных вакансий и низкого уровня комплектации служб занятости персоналом. Все это может подрывать репутацию ГСЗ среди граждан (OECD, 2011: 95).

Казахстан

В Казахстане местные центры занятости предоставляют базы данных вакансий, которые охватывают как региональный рынок труда, так и рынок труда по стране в целом. Однако в некоторых удаленных районах соединение с Интернетом бывает проблематичным (ILO, 2015: 84). Персонал центров занятости также координирует предложения вакансий и организует ярмарки вакансий, что помогает соискателям и работодателям встретиться лицом к лицу. В недавно разработанной системе ИКТ сотрудники центров занятости собирают сведения об истории трудовой деятельности соискателя работы, а также информацию о проведенных мерах рынка труда с целью, чтобы усилить эффективность предлагаемых мер. Более того, центры занятости пытаются идентифицировать потенциальные сектора роста в пределах местности и компетенции, которые пользуются спросом. Центры занятости могут помочь соискателям переехать в такие районы и предоставляют им соответствующее обучение. Тем не менее существует одна проблема, а именно: это широко распространенное мнение о низком качестве вакансий, с которыми работают центры занятости. Другое мнение – стигматизация соискателей, поскольку

считается, что они испытывают социальные трудности (ILO, 2015: 82). Работодатели по закону обязаны сообщать о вакансиях в течение трех дней, но согласно MOT (2015: 84), делают это нечасто.

Три страны ОЭСР

Все три страны ОЭСР обладают высокоразвитыми механизмами помощи в поиске работы. В Канаде *Service Canada* предоставляет поддержку в поиске работы, как персональную помощь в офисе, так и помощь в режиме онлайн через «Банк вакансий», в котором регистрируются открывающиеся вакансии по всей Канаде. Для работодателей «Банк вакансий» предоставляется бесплатно для размещения объявлений об открывающейся вакансии, кроме того, проводятся консультации об участии в программах субсидированной занятости для молодежи и лиц с ограниченными возможностями или в стажировках для молодежи, обучающейся в учреждениях после среднего образования. Кроме помощи, предоставляемой на федеральном уровне, провинции и территории также обладают широко развитой информационной системой о программах и онлайн-услугах поиска вакансий со ссылками на национальный «Банк вакансий».

В Швеции государственная служба занятости (AF) является основным поставщиком услуг, если речь идет о помощи работодателям в поиске нового персонала и помощи безработным и соискателям в поисках новой работы. Для работодателей служба занятости предлагает онлайн-базу резюме, где работодатели смогут найти и оценить квалификации и компетенции соискателей, и онлайн-ресурс (*Platsbanken*) для размещения предложений вакансий. До 2007 года работодатели были обязаны сообщать о вакансиях в службе занятости. Затем закон был отменен, но работодатели обязаны предоставлять в службу письменное уведомление о сокращении штата, в случае если речь идет о сокращении пяти и более лиц в одном и том же регионе. Временные лимиты по уведомлению зависят от количества сокращенных рабочих мест (максимум за шесть месяцев предварительно). В службе занятости оказывают специализированную поддержку предприятиям, работающим в нескольких регионах страны и нуждающимся в наборе значительного количества новых работников. Более того, служба также оказывает поддержку при найме иностранной рабочей силы (как внутри Европейского Союза ЕС/Европейской экономической зоны, так и извне).

Безработные, обладающие правом на получение пособия по безработице, – это лица, зарегистрированные в качестве безработного, начиная от даты встречи с работником службы занятости. Право на получение пособия служит мощным стимулом для безотлагательного контакта со службой занятости. На встрече регистрируются предпочтения соискателя в отношении работы и создается его профиль, исходя из квалификаций и компетенций лица, данный профиль позже используется для того, чтобы подобрать данному лицу вакансию. Индивидуальный план действий для безработного должен быть составлен не позднее, чем через тридцать дней после регистрации. Профиль представляет собой своего рода договор между соискателем и работником службы занятости, он определяет, какие меры необходимы для того, чтобы вернуть безработного в ряды занятых (например, обучение востребованной профессии) и какого рода занятость, по мнению работника службы занятости, подойдет для конкретного безработного. План действий обновляется не позднее чем через шесть месяцев после принятия первоначального плана.

В Германии, как и в Швеции, для безработных существует мощный стимул регистрировать свой статус в офисе федеральной службы занятости, поскольку это необходимо для получения страхования на случай потери места работы. На самом деле от работников часто требуется уведомлять федеральную службу занятости за три месяца до окончания срока действия их договора. При регистрации в качестве безработного лицо регистрируется по одной из шести различных категорий с использованием системы оценки на основе информационных технологий,

составляется план действий, которые необходимо предпринять для трудоустройства, исходя из категоризации (European Commission, 2012). Безработные приглашаются на собеседование с работником службы занятости, по меньшей мере, шесть раз в год (OECD, 2007: 227).

Существующие информационные ресурсы хорошо развиты, как в режиме онлайн, так и на местах. Доминирующим онлайн-ресурсом является *Jobbörse*, кроме того существуют и другие банки вакансий (GNK, 2011). До реформы онлайн-системы в 2006 году региональные банки вакансий не были интегрированы в национальную систему. *Jobbörse* также интегрируется с системой ИТ-поддержки службы занятости и с программой поиска вакансий (*JobRobot*), которая собирает информацию о вакансиях у предприятий и помещает ее на веб-сайтах. *Jobbörse* использует 59% от общего количества всех онлайн-соискателей.

Обучение

Российская Федерация

Государственная служба занятости (ГСЗ) в Российской Федерации предлагает профессиональное обучение приоритетным категориям безработных. Такие категории включают лиц с ограниченными возможностями, безработных в течение длительного периода времени (более шести месяцев) и лиц без предыдущего опыта работы или профессионального обучения. В 2011 году всего 3% бенефициаров действующих программ на рынке труда прошли обучение (ILO, 2014: 97), а учитывая общий бюджет действующих программ, объем мер по обучению очень мал. В среднем курс длится около трех месяцев, но в некоторых случаях его продолжительность может быть и больше (до 12 месяцев). В ряде регионов курсы включают гарантию трудоустройства после окончания обучения. В течение периода обучения участники курса получают стипендии, равные по сумме пособию по безработице. Обучение проходит в уполномоченном образовательном учреждении, которое имеет договоренности с ГСЗ об оказании образовательных услуг.

Обучению может сопутствовать программа стажировки для лиц в возрасте 18–20 лет (ILO, 2014: 100), обладающих законченным средним или профессионально-техническим образованием и находящихся в поиске работы в первый раз. Такие лица должны регистрироваться в ГСЗ в течение одного года после окончания учебного заведения. В идеале такой тип мер должен сочетать практический опыт работы с теоретическим обучением. В случае с Россией такие стажировки в основном направлены на получение опыта работы. Для работодателей, принимающих на работу стажеров, расходы на заработную плату и все прочие расходы покрывает государство. Работодатель заключает трудовой договор на срок стажировки, но не гарантирует дальнейшей занятости после ее окончания.

Казахстан

Профессиональное обучение – это еще один инструмент в арсенале активных программ на рынке труда и включает в себя профессиональное обучение, переподготовку и повышение квалификации. Срок обучения оставляет до 12 месяцев, если безработному требуется полное профессиональное обучение, для тех, кому необходимо обновить свои навыки, предоставляются краткосрочные курсы. В общем, объем мер по обучению очень незначителен. Согласно МОТ (2015: 85), только 42% от общего числа зарегистрированных безработных прошли обучение в 2013 году, и этот показатель снижался, начиная с 2010 года.

Для молодежи, окончившей курс профессионального обучения, но не имеющей опыта работы, предоставляется стажировка. Такие стажировки представляют собой субсидированную временную занятость сроком до шести месяцев в организации, ответственной за обучение и контроль над стажером в течение этого периода.

Три страны ОЭСР

Три страны ОЭСР различаются по объему мер обучения. Канада и Швеция тратят меньше, чем Германия. В Канаде существуют разные виды соглашений с провинциями и территориями по поддержке обучения¹⁶. Канадская программа *Job Grant* помогает работодателям обучить новых сотрудников и действующий персонал новым рабочим задачам. Это означает, что не только безработные могут принять участие в этой программе. Обучение проводится сторонними инструкторами и может осуществляться в классах, на рабочем месте или в режиме онлайн. Правительство на федеральном уровне и на уровне провинции покрывает две трети от суммы затрат на обучение, максимум 10 000 канадских долларов (около 7175 долларов США), а работодатели покрывают оставшуюся треть от суммы затрат. Другие программы обучения также финансируются по «Соглашениям о развитии рынка труда». Частично эти меры направлены на безработных, обладающих правом на страхование на случай потери места работы и нуждающихся в повышении квалификации, чтобы найти новую работу. Форма обучения зависит от провинции и территории, хотя во многих регионах обучение проходит при активном сотрудничестве с местным бизнесом, местными образовательными учреждениями, местными общественными организациями и местными властями. Цель такой консультации – определить компетенции, которые пользуются спросом на региональном рынке труда.

Вторая часть программ обучения касается ученичества на производстве. Однако организация такой формы обучения, связанной с профессиональной сертификацией, зависит во многом от провинции, что препятствует межрегиональной мобильности среди представителей сертифицируемых профессий (см. детали ниже). Более того, очень немногие успешно оканчивают обучение, возможно в связи с тем, что ученичество происходит на предприятиях малого и среднего бизнеса, ресурсы которых ограничены (Galley, 2015). В общем, за период 2012–2013 годов, около 58 000 безработных прошли обучение, а 61 000 приняла участие в программах ученичества на производстве (CEIC, 2014: 118-). Большинство (81%) затрат на активные меры идут на профессиональное обучение.

Исторически обучение было одной из важнейших характеристик шведских активных программ на рынке труда. В 1950-х годах обучение считалось обязательным для функционирования политики солидарной заработной платы и структурной трансформации шведского общества, но чтобы политика солидарной заработной платы работала, необходимо было, чтобы люди перемещались в растущие отрасли, кроме того, необходимо было повышать навыки новой рабочей силы. В данном контексте обучение было стратегической мерой, а курсы профессионального обучения организовывались для новых рабочих мест, например в строительстве, в обрабатывающей отрасли и в растущем государственном секторе.

В конце 1980-х, при уровне безработицы ниже 2%, в Швеции на обучение расходовалось около 5% ВВП (Berglund and Esser, 2014: 74-). В конце 2000-х годов сумма таких расходов приблизилась к 0,6%, несмотря на то, что уровень безработицы составил около 5%. На сегодняшний день затраты на обучение составляют около 0,1% от стоимости ВВП. Ведутся интенсивные споры о причинах прекращения Швецией инвестиций в обучение. Правительство Швеции потеряло веру в меры обучения после кризиса 1990-х годов, когда резко взлетел уровень безработицы. Некоторые влиятельные страны, которые пересмотрели действующие в течение этого периода меры на рынке труда, признали меры по обучению неэффективными (Lindwall, 2011). В период массовой безработицы пострадало и качество обучения. Кроме того, было сложно спрогнозировать, в каких профессиональных направлениях будет расти количество рабочих мест после окончания кризиса, что затруднило выбор профессионального обучения, в которое стоит инвестировать. Анализ эффективности мер по обучению, который был проведен позже,

¹⁶ http://www.esdc.gc.ca/eng/jobs/training_agreements/index.shtml.

дал больше положительных результатов, по меньшей мере, при более нормальной ситуации на рынке труда (Forslund and Vikstrom, 2011; см. также Card, Kluve and Weber, 2015).

На сегодняшний день использование мер обучения сократилось в разы по сравнению с той важностью, которая им придавалась ранее в шведских активных программах на рынке труда. Более того, направленность мер обучения тоже изменилась. Только небольшое количество безработных проходит профессиональное обучение. Вместо этого большинство принимают участие в так называемых подготовительных программах обучения, направленных на молодежь, которая еще не окончила начальную или среднюю школу, языковые курсы для иммигрантов, или начальную или среднюю школу для безработных в течение длительного периода времени, иммигрантов или лиц с ограниченными возможностями. В 2013 году только 2% от общего количества безработных, принимающих активное участие в различных мерах, прошли профессиональное обучение и 1% – подготовительное обучение (Arbetsförmedlingen, 2014: 83). Для безработных в течение длительного периода времени (более 300 дней) и молодежи, безработной в течение 90 дней и более, существуют специальные программы (так называемые «гарантии»), которые сочетают различные виды поддержки (например, мероприятия по поиску работы, наставничество) и подготовительные меры. 31% от общего числа безработных принял участие в программе «Гарантии работы и развития», а 12% приняли участие в программе «Гарантия работы для молодежи».

Германия – это одна из пяти стран, которая тратит больше всех на меры обучения. Страна активно выступала в поддержку АПРТ в течение длительного периода времени, особенно в течение переходного этапа унификации «восток-запад», обучение стало важнейшей мерой для адаптации рабочей силы к новым условиям рыночной экономики (Wunch, 2006). Федеральная служба занятости (BA) оказывает поддержку обучения через предоставление поддержки в течение периода участия в программе и покрывает дополнительные затраты (например, уход за ребенком). Оплата частным поставщикам услуг и приобретение материалов для обучения осуществляется за счет средств службы занятости. Существует пять видов программ обучения. Первый вид – *краткосрочное обучение*, которое длится максимум 12 недель и направлено на обучение безработного технологиям поиска работы (очень похоже со шведским подготовительным обучением) и помощь им в окончании программ профессионального обучения, которые они уже начали. В 2009 году на смену такой программе пришли меры по активации и интеграции в сфере профессиональной подготовки, которые могут предлагать также частные поставщики услуг (Wolf and Stephan, 2013). Второй вид программ обучения – это *базовое профессиональное обучение*, которое дает уязвимым группам молодежи возможность получить финансовые средства для покрытия дополнительных затрат (например, на проезд и проживание), относящихся к окончанию практики в рамках известной германской дуальной системы профессионального обучения (детали см. ниже). Эта помощь может оказываться от двух до трех лет. Третий вид программ – это *продвинутое профессиональное обучение*, которое предоставляет курсы для соискателей в целях соответствия новым требованиям в своей профессиональной области. В отличие от мер, предоставляемых во многих других странах ОЭСР, курсы дают достаточно основательную подготовку, длятся более одного года, окончившие их получают сертификат (профессиональную степень) (Wunsch, 2006). Обучение на курсах проходит в течение полного рабочего дня и может включать как обучение в классах, так и на рабочем месте. Четвертый вид программ – это *переобучение*, направленное на предоставление новых профессий соискателям, чьи компетенции и навыки устарели в условиях структурной трансформации индустрии. Такие курсы могут длиться до двух лет и включать значительный объем обучения на рабочем месте. И последний вид обучения – *языковые курсы*, направленные на обучение мигрантов немецкому языку.

Германия известна своей дуальной системой начального профессионального обучения, которая сочетает обучение на рабочем месте и в учебном заведении. Систему нельзя формально назвать АПРТ, она является составной частью системы образования в Германии. Она показала очень хорошие результаты при переходе от учебного заведения к работе, и, как отмечалось выше, части АПРТ (например, базовое профессиональное обучение) включены в эту систему.

Дуальная система профессионального обучения сочетает обучение в учебном заведении и на рабочем месте для учащихся, избравших профессиональный путь в школе (OECD, 2010a). В средней школе учащиеся принимают решение о том, чем они хотят заниматься в дальнейшем и какое образование получить. Гимназия нацелена на высшее образование. Существует также возможность начать профессиональное обучение в школе. В 2007 году дуальная система привлекла около 43% учащихся, а 57% от общего количества учащихся выбрали профессиональную подготовку в школе (OECD, 2010a). Отрицательная сторона сильной направленности на профессиональное образование – это относительно низкий процент выпуска из высших учебных заведений (23% выпускников школ оканчивают вуз, по сравнению со средним показателем по ОЭСР – 39%).

Дуальная система начального профессионального обучения занимает от двух до трех с половиной лет и предлагает обучение по 349 профессиям (OECD, 2010a). Чаще всего обучение проходит на рабочем месте (от трех до четырех дней в неделю) под надзором тренера, обладающего квалификацией по профессии и некоторыми базовыми педагогическими навыками. Практикант зарабатывает в среднем одну треть от суммы первоначальной заработной платы квалифицированного работника в данной профессии с последующим повышением заработной платы в течение периода практики. Кроме работы в качестве практиканта, учащийся тратит около 12 часов в неделю на занятия в классе: одна треть от этого времени используется для общего образования, оставшееся время – на обучение профессиональным предметам. Проведение обучения строго регулируется постановлениями, в которых описано, какой вид обучения необходим для профессии, продолжительность обучения и требования к выпускному экзамену. Кроме федерального правительства и правительства на уровне земель, в подготовке постановлений активное участие принимают социальные партнеры: работодатели через различные торгово-промышленные палаты и союзы. Качество системы поддерживается через привлечение социальных партнеров и стандартизацию. Расходы на обучение на рабочем месте финансируются работодателями, а земли финансируют обучение на базе учебного заведения.

Несмотря на успех дуальной системы, некоторые наблюдатели отмечают ряд проблем (OECD, 2010a; Thelen, 2014). Как уже отмечалось, весьма низкая доля лиц с высшим образованием в Германии может привести к проблемам в будущем, если в экономике будет расти потребность в более квалифицированной рабочей силе. Если молодежь будет выбирать профессию на очень раннем этапе, всегда есть риск замкнуться на квалификациях, которые не будут пользоваться спросом в условиях неустойчивой экономики. При выборе профессиональной ориентации или переходе в систему высшего образования необходима поддержка и консультирование. Более того, насколько можно судить, растет доля молодежи, которая не имеет необходимой подготовки для поступления в дуальную систему (сертификат о неполном образовании в обязательной школьной системе). В растущей экономике услуг также наблюдается снижение количества мест для прохождения практики в промышленном секторе, что повышает внутреннюю конкуренцию за места среди учащихся и задержки с аккредитацией для квалифицированных работников.

Субсидии и стимулирование стартапов

Российская Федерация

Существуют различные субсидии, которые стимулируют работодателей набирать работников из группы лиц, испытывающих трудности с трудоустройством, таких как лица с ограниченными возможностями, молодежь, которая находится в поиске первого рабочего места, или пожилые люди, недавно достигшие пенсионного возраста. Работодатели могут получить поддержку для найма таких лиц на фиксированный период времени. Единственное условие получения этой субсидии – работодатель и соискатель должны быть из одного и того же региона. Согласно МОТ (2014: 97), в 2011 году только 0,7% от общего количества бенефициаров АПРТ получили такие субсидии. Кроме того, специальная субсидия предоставляется работодателям, нанимающим на временной основе учащихся (в возрасте от 14 до 18 лет), которым требуется дополнительная работа. Например, на период летних каникул. Около 6,6% от общего количества бенефициаров находятся в данной категории (ILO, 2014: 97). Также существуют специальные субсидии, которые предоставляются работодателям для адаптации рабочего места для инвалидов. Кроме субсидий для работодателей существуют финансовые и иные виды поддержки для безработных, которые хотели бы начать свое дело. Такая субсидия предоставляется в виде суммы, выплачиваемой одновременно при регистрации безработного в качестве предпринимателя, но, чтобы иметь право на такую поддержку, безработному необходимо получить одобрение бизнес-плана и рекомендацию службы занятости.

Казахстан

В Казахстане существуют субсидии для работодателей, которые на временной основе нанимают представителей целевых групп, например, молодежь, инвалиды и оралманы (казахи-репатрианты). Субсидии так называемых социальных рабочих мест составляют 35% от заработной платы, а субсидированная занятость может длиться до одного года. Однако такую поддержку получают немногие: в 2013 году их количество составило 2,4% от общего количества зарегистрированных безработных (ILO, 2015: 86).

В дополнение к субсидиям для работодателей предоставляется поддержка безработным, желающим начать собственное дело. В «Дорожной карте занятости 2020» данное направление является приоритетным. Мера направлена на безработных в сельских районах, которые, несмотря на низкий уровень развития, имеют потенциал для положительного роста. Безработные, желающие принять участие в данной мере, обучаются предпринимательству и после одобрения бизнес-планов получают доступ к микро кредитам. В течение одного года они также получают дополнительную помощь в ведении бизнеса. Более того, местные органы власти могут получать средства для дополнительных инвестиций в местную инфраструктуру, чтобы бизнес-инициатива стала успешной.

Три страны ОЭСР

Из трех стран ОЭСР Швеция тратит больше всех на субсидии (см. табл. 11). Одно из объяснений этому – принцип солидарной заработной платы, который характеризует шведский рынок труда. Негибкая структура заработной платы, на страже которой стоят коллективные соглашения, не позволяет работодателям и работникам конкурировать по заработной плате. Соискатели, обладающие признаками, которые могут «сигнализировать» работодателям о низкой производительности, например, низкий уровень образования, долгосрочная безработица, инвалидность или даже иностранное происхождение, рискуют оказаться в невыгодном положении. Субсидии, как говорит о них теория, могут восстановить конкурентоспособность и повысить шансы трудоустройства для таких категорий соискателей чрез компенсацию за ожидаемую низкую производительность (Forslund and Vikström, 2011). В Швеции есть несколько программ субсидирования занятости. «Новые рабочие места» – это важнейшая про-

грамма, направленная на безработных в течение длительного периода времени (более года). Мера включает получение работодателем субсидии в размере двойной суммы налога на заработную плату (31% от заработной платы) в течение срока, равного продолжительности периода безработицы (максимум пять лет).

В Канаде в арсенале мер на рынке труда применяются более скромные субсидии. Существуют целевые субсидии заработной платы и субсидии для создания стартапов, которые составляют 8,4% и 5,5%, соответственно, от общего бюджета активных мер (Canada Employment Insurance, 2014: 118-). Программы субсидирования отличаются в зависимости от региона. Например, в Квебеке затраты работодателя на заработную плату покрываются в течение 30 недель в случае найма мигранта или лица, принадлежащего к меньшинствам. В Ньюфаундленде и Лабрадоре работодатели получают субсидии в размере до 50% от заработной платы на период от 10 до 52 недель при найме безработного. Приоритетные группы – это лица с ограниченными возможностями и лица, получающие социальную помощь.

Несмотря на довольно низкие расходы на субсидии в Германии, можно сделать вывод о том, что это крупнейший компонент АПРТ в этой стране. Существует несколько видов субсидий, а также вводятся новые после проведения реформы Гарца. Одна из новых программ направлена на безработных, желающих создать свое предприятие (*Gründungszuschuss*). Безработные, застрахованные на случай потери места работы, могут обратиться за получением поддержки. Они должны представить бизнес-план, который должен быть одобрен службой занятости. При его одобрении максимальный период выплаты субсидий составляет 15 месяцев. В течение первых девяти месяцев выплачивается сумма, эквивалентная пособию по безработице, дополнительно к единовременной сумме в размере 300 евро (337 долларов США), чтобы покрыть расходы на социальное обеспечение. По прошествии девяти месяцев бенефициар может подать заявку на получение пособия в течение дополнительных шести месяцев, несмотря на то, что в течение этого периода выплачивается только единовременная сумма в 300 евро. Эта мера привела к созданию многих новых компаний в Германии, согласно подсчетам, от 40% до 60% всех новых предприятий-стартапов созданы в период с 2006 по 2011 год (Caliendo, Hogenacker, Künn, Wießner, 2013). Кроме стимулирования стартапов существуют «субсидии интеграции» для того, чтобы работодатели нанимали представителей приоритетных групп, таких как пожилые люди и люди с ограниченными возможностями (Jacobi and Kluve, 2006). Субсидии могут покрывать до 50% от размера заработной платы в течение периода, продолжительностью до 12 месяцев (Wolf and Stephan, 2013).

Более общие меры в рамках политики рынка труда в Германии применяются как к работающим, так и к безработным, начинающим свое дело, это так называемые «мини» и «миди» рабочие места¹⁷. На рабочих местах с заработной платой до 450 евро в месяц (506 долларов США) работники платят невысокий подоходный налог (2%) и не оплачивают социальные взносы (кроме пенсионного страхования). На рабочих местах с ежемесячным доходом 451–850 евро социальные отчисления возрастают пропорционально с 11% для ежемесячной заработной платы в размере 451 евро до полной ставки для заработной платы в размере 850 евро. Подоходный налог в данном случае будет стандартным. Такая структура действует, чтобы погасить любое маргинальное влияние «мини» рабочих мест. Работники, занятые на таких рабочих местах охватываются медицинским страхованием, но не имеют пенсионных прав. В 2011 году доля «мини» рабочих мест на рынке труда в Германии составляла 7,5% (OECD, 2014).

¹⁷ <http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Social-Security/450-euro-mini-jobs-marginal-employment.html>.

Прямое создание рабочих мест

Российская Федерация

Одна из АПРТ в Российской Федерации – это создание общественных рабочих мест в целях борьбы с безработицей. Примеры – строительство дорог, работа в сельскохозяйственном секторе, лесничестве, по уходу за пожилыми людьми и т. д. Размещение на такие временные рабочие места требует согласия безработного, у которого также будет возможность прекратить работу на общественном рабочем месте без письменного уведомления об этом, если он найдет другую работу на открытом рынке труда. Многочисленным безработным различных категорий (безработные в течение длительного периода времени, молодежь и т. д.) предлагаются такие рабочие места, в 2011 году около 4% бенефициаров приняли участие в подобных программах (ILO, 2014: 97).

Казахстан

В Казахстане прямое создание рабочих мест интенсивно используется в качестве активной меры (ILO, 2015: 87). Такие рабочие места являются временными, с заработной платой чуть выше прожиточного минимума, предоставляются в сфере социальной инфраструктуры, очистки окружающей среды. В 2013 году около 30% от зарегистрированных безработных были заняты на общественных работах. Участники – это обычно низкоквалифицированные работники, бывшие безработными в течение длительного периода времени.

Три страны ОЭСР

Прямое создание рабочих мест – не самая большая часть АПРТ в трех странах ОЭСР, но некоторые программы все же существуют. В Канаде такие программы проводятся в ряде провинций. Например, есть «Программа создания рабочих мест» в Ньюфаундленде и в Лабрадоре¹⁸. Эта программа поддерживает проекты, осуществляемые в организациях по месту жительства, местных сообществах или бизнесе, который считается полезным для местного сообщества или местной экономики. Правительство оплачивает расходы на трудоустройство безработных в такие проекты на полный рабочий день, но проекты не могут продолжаться дольше 52 недель.

Известно, что Швеция не несет расходов на создание рабочих мест, см. табл. 11, тем не менее, существуют широкомасштабные меры, которые можно классифицировать как меры по созданию рабочих мест. Гарантированная занятость для лиц с ограниченными возможностями – одна из таких мер. Рабочие места создаются в государственной компании *Samhall*, где занято около 20 000 работников. *Samhall* предлагает услуги временной работы для частных предприятий и организаций государственного сектора в таких направлениях как производство, транспорт, уборка. В программе «Гарантия работы и развития», направленной на безработных в течение длительного периода времени, существуют элементы, которые можно классифицировать как меру по созданию рабочих мест. Программа состоит из трех этапов. Первый этап длится 150 дней, в то время как второй – 300 дней. Основные направления этих этапов – наставничество и подготовительное обучение. По истечении 450 дней агентство службы занятости обязано создать рабочие места для участников, пусть даже и низкооплачиваемые. Рабочие места выкупаются у поставщиков услуг из частного сектора. Такие рабочие места не могут конкурировать с обычными рабочими местами, но в иных условиях эта работа не выполнялась бы. Данная мера может применяться до тех пор, пока участник не получит обычную работу или не начнет образование. Третий этап жестко критиковали в Швеции, по мнению многих, такие меры вынуждают людей заниматься незначительными делами.

¹⁸ <http://www.aes.gov.nl.ca/lmda/jcp.html>.

В Германии, как и в Швеции, есть программа создания рабочих мест, ее часто называют «Работа за один евро» (Wolf and Stephan, 2013). Это достаточно крупная программа, которая охватила около 350 000 участников в 2012 г. (около 18% от общего количества участников активных мер). Программа направлена на получателей пособия по безработице второго типа, у которых немного перспектив нахождения другой работы без этой программы. Программа создает рабочие места в государственном или некоммерческом секторе, это работа, которая не выполнялась бы при другом подходе. Затраты работодателя на наем персонала покрывается единовременным платежом. Кроме пособий участники получают заработную плату в размере от 1 до 3 евро в час до тех пор, пока они участвуют в программе. В течение недели участники могут работать максимум 30 часов в течение максимум шести месяцев (Tisch and Wolf, 2015). Как пишут Вольф и Штефан (2013), программа может иметь побочный эффект «пугающего воздействия» на бенефициаров, заставляя их активно искать работу на обычных рабочих местах, чтобы не попасть в программу.

Сравнение активных мер

Согласно главе 2, АПРТ могут сыграть важнейшую роль в стимулировании мобильности трудовых ресурсов. Все же некоторые из мер играют более стимулирующую роль, по сравнению с другими. Во всех пяти странах активные меры составляют неотъемлемую часть политики в области рынка труда, но объем применяемых мер – разный (табл. 13).

Таблица 13. Обзор активных мер

	Канада	Германия	Казахстан	Российская Федерация	Швеция
Услуги размещения на рабочих местах					
Информационные услуги	Банк данных, охватывающий всю страну Региональные банки данных Высокая степень сообщения о вакансиях ³	Банк данных, охватывающий всю страну Высокая степень сообщения о вакансиях	Банк данных, охватывающий всю страну Региональные банки данных Низкая степень сообщения о вакансиях	Банк данных, охватывающий всю страну Региональные банки данных Высокая степень сообщения о вакансиях	Банк данных, охватывающий всю страну Высокая степень сообщения о вакансиях ²
Комплектование персоналом	—	1:874	1:164*	1:230	1:94 ¹
Индивидуальный план действий	От случая к случаю	Да	Нет	Нет	Нет
Обучение					
Профессиональное	В определенной мере	В высокой степени	В низкой степени	В низкой степени	В низкой степени

	Канада	Германия	Казахстан	Российская Федерация	Швеция
Практика / стажировка	В определенной мере	В высокой степени	В определенной мере	В определенной мере	В определенной мере
Подготовительные курсы	В низкой степени	В определенной мере	Нет	Нет	В определенной мере
Стимулирование создания новых рабочих мест	Субсидии для тех, кого сложно трудоустроить	Субсидии для тех, кого сложно трудоустроить	Субсидии для тех, кого сложно трудоустроить	Субсидии для тех, кого сложно трудоустроить	Субсидии для тех, кого сложно трудоустроить
	<i>Небольшой объем</i>	<i>Небольшой объем</i>	<i>Небольшой объем</i>	<i>Небольшой объем</i>	<i>Небольшой объем</i>
	Начало бизнеса	Начало бизнеса	Начало бизнеса	Начало бизнеса	Начало бизнеса
	В определенной мере	В высокой степени	В высокой степени	В определенной мере	В низкой степени
Прямое создание рабочих мест	Да, в малой степени	Да, в некоторой степени	Да, в высокой степени	Да, в некоторой степени	Да, в некоторой степени

* Предположение основывается на цифрах, полученных от MOT (2015: 83-84). В 2013 г. 325 000 безработных зарегистрировались в центрах занятости, а общее количество персонала – 1 980. Однако не все они были вовлечены в размещение на рабочие места, что несколько занижает цифры.

¹ Arbetsmarknadsrapport 2014, p. 28.

² Arbetsmarknadsrapport 2015, p. 23ff. Сообщается, что в 2014 г. 52% от всех новых работников были трудоустроены по предложению Государственной службы занятости Швеции (AF).

³ Последняя информация их отчета Statistics Canada 232 000 вакансии (<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150616/dq150616b-eng.htm>). В июне 2015 г. банк вакансий сообщил о 118 000 рабочих мест в базе данных (<http://www.jobbank.gc.ca/home-eng.do?lang=eng>).

⁴ На основании статистики ГСЗ Country Fiche: Германия (European Commission, 2014) за 2013 г. Количество персонала по работе с клиентами составляет примерно 79 000. Количество соискателей, зарегистрированных в службах занятости, составило около 6 850 000. Цифры не включают участников программ.

Страны отличаются по качеству услуг устройства на рабочие места. Различные источники отмечают низкое качество услуг в Казахстане и Российской Федерации. Загруженность персонала высокая, а у безработных нет доверия к услугам. К сожалению, работодатели считают, что получатели таких услуг работают менее эффективно. В трех странах ОЭСР безработные гораздо чаще пользуются услугами по трудоустройству через службы занятости. Необходимость регистрировать статус безработного, чтобы получать пособие по безработице (достаточно щедрое), скорее всего объясняет менее напряженные взаимоотношения между безработным и государственной службой занятости. В этих странах при потере работы контакт со службой занятости считается нормальным действием. В Казахстане и в России существуют и развиваются информационные системы рынка труда (банки вакансий), охватывающие всю страну. Однако, очень важно, чтобы работодатели, размещающие информацию о вакансиях, а также соискатели публикуящие свои заявки, в первую очередь использовали эти информационные каналы. Вместе с тем Казахстану и России все еще приходится полагаться на мобильные центры занятости и инвестировать в них, чтобы на огромных территориях была возмож-

ность держать связь с удаленными областями, пока инфраструктура ИКТ не охватит большую часть территории этих стран.

Меры по обучению в Казахстане и России недостаточно развиты по сравнению с тремя странами ОЭСР. В Казахстане лишь небольшая доля безработных может пройти обучение, а в России меры по обучению предлагаются, в основном, безработным, выпавшим из рынка труда. Такая направленность достаточно обоснована. Однако к обучению требуется более активный подход, обучение можно было бы считать стратегической мерой, направленной на адаптацию предложения и спроса на рабочую силу на рынке труда, что будет стимулировать мобильность, и что дает основания предположить, что спрос на отдельные профессии уже определен. Шведский опыт в течение кризиса 1990-х годов может служить примером того, что может произойти, когда не удастся верно определить узкие места при попытке справиться с быстро растущим уровнем безработицы. И наоборот, германская система с тесным трехсторонним сотрудничеством на местном уровне между органами занятости, работодателями и профсоюзами – это хороший пример эффективной организации. Кроме того, канадские власти при разработке мер обучения и системы стажировок уделяют очень большое внимание развивающемуся сектору бизнеса. Такая направленность на предложение рабочей силы, человеческого капитала соответствует либеральному рынку труда, при котором ликвидация и создание рабочих мест и мобильность воспринимаются как основные характеристики экономики.

Субсидии работодателям нельзя назвать основной характеристикой активных мер на рынке труда в Казахстане и России. Некоторые из субсидий существуют, в основном, как средство поддержки занятости для категорий работников, которым сложно найти работу. Незначительная роль субсидий очевидна в странах с высокой гибкостью заработной платы и низким налоговым бременем как в России и Казахстане. Субсидии должны функционировать намного более эффективно в странах с низким уровнем гибкости заработной платы и высокими ставками налогообложения, таких как, например, Швеция. Однако Россия и Казахстан активно субсидируют создание новых компаний-стартапов, что дает хорошие возможности для желающих начать и развить предприятия малого и среднего бизнеса и способствует диверсификации промышленности. Можно сделать вывод о том, что субсидированная занятость не подрывает мобильность на рынке труда в указанных двух странах.

Последний вид мер подпадает под категорию «программы создания рабочих мест». Из всех активных программ эти программы наиболее характерны для практики Казахстана и Российской Федерации. Как уже говорилось в главе 2, такие программы могут сыграть свою роль в создании рабочих мест в регионах, переживающих упадок, где иначе у населения практически не было бы возможностей для занятости. С точки зрения мобильности такие меры не стимулируют структурную трансформацию экономики и могут подорвать межрегиональную мобильность. Конечно, если существующая рабочая сила используется для важных проектов, такие инвестиции могут оказать положительное влияние на экономику в целом. Все же для отдельных участников временные рабочие места не являются решением проблемы занятости. Как было показано выше, программы создания рабочих мест существуют в трех странах ОЭСР и являются источником похожих проблем.

5. Специальные программы на рынке труда для стимулирования мобильности

Казахстан и Российская Федерация – это очень крупные страны, которые охватывают различные климатические зоны и временные пояса, и в которых есть удаленные и малонаселенные районы. Более того, регионы этих стран отличаются друг от друга в плане экономики, возможностей для трудоустройства и положению в экономическом цикле. Мобильность, как внутри региона, так и между регионами, необходима для того, чтобы бороться с проблемами на рынке труда – избежать структурной безработицы, ситуации, при которой люди не в состоянии переехать из своего региона, а отрасли не способны выстоять в конкуренции. Люди, обладающие соответствующими компетенциями, должны быть готовы к переезду, регулярным поездкам на работу и обратно, применению своих навыков и квалификаций там, где на них есть спрос.

Чтобы мотивировать людей предпринимать такие кардинальные шаги, предложенные вакансии должны быть надежными, либо должна быть высокая вероятность нахождения новой работы на новом месте. Кроме того, предложения работы должны быть более высокого качества в плане заработной платы и условий труда, превосходить текущие условия. Если у человека есть семья и он не готов тратить много времени на поездки к месту работы и обратно, нужно будет обустроить всех членов семьи на новом месте (работа для супруга, школа для детей). И очевидно, что вопрос жилья также очень важен. Кроме того, особенно в странах с многочисленными этническими группами и культурным разнообразием, на новом месте жительства должна быть обеспечена комфортная атмосфера, среда, сходная с прежним местом жительства в культурном плане. Любой риск эмоционального дискомфорта, враждебности среды – чувство одиночества, дискриминация или даже этническая напряженность на новом месте жительства – будет учитываться в процессе принятия решения о переезде на новое место ради работы.

Как Казахстан, так и Россия обладают мерами для стимулирования мобильности внутри регионов и между регионами, которые будут описаны в данном разделе. Более того, будут представлены некоторые из программ стран ОЭСР со схожими целями. В случае с Германией описаны проблемы, связанные со структурной трансформацией после объединения Восточной Германии с Западной.

Российская Федерация

В новой «Государственной программе занятости 2013–2020», направленной на развитие мер на рынке труда в России, мобильность рабочей силы названа в качестве основного направления. В программе некоторые регионы названы приоритетными в связи с их экономическим потенциалом и стратегической важностью для всего народа. Правительство также намерено развивать въездную миграцию представителей определенных профессий и экспертов. Идея состоит в том, что не только заработная плата, но и рабочие задачи имеют важность для таких категорий работников, чтобы они предпринимали шаги по переезду в часто довольно отдаленные регионы. Общая социальная ситуация на новом месте работы важна для принятия решений, например, наличие учреждений образования для детей. Работодатели, принимающие участие в этой программе, получают финансирование для проведения мероприятий по улучшению социальных условий. Такие меры могут включать в себя обеспечение жильем или меры по обустройству семьи, например предоставление мест в детских садах. Объем программы рассчитан на 13 000 человек в 2015 году¹⁹. В этом же году федеральным правительством было

¹⁹ <http://www.rosmintrud.ru/employment/employment/410/>.

потрачено 450 млн руб. (6,1 млн долларов США²⁰) на софинансирование мероприятий по программе с регионами²¹.

В 2015 году для данной программы был создан новый веб-портал, названный «Работа в России», портал объединяет предложения вакансий и соискателей по всей России²². Соглашения о сотрудничестве были подписаны с основными поставщиками информации для портала, включая субъекты Российской Федерации, коммерческие порталы поиска работы, крупных работодателей, таких как АО «Газпром», Федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России», АО «Российские железные дороги», государственная корпорация «Ростех» и ООО «Яндекс». Новшество состоит в том, что портал не только объединяет соискателей и предложения вакансий, но и содержит интерактивную информацию о регионе, в котором находится рабочее место: данные о наличии жилья и детских учреждений, о ценах и уровне безработицы в регионах. Более того, портал позволяет провести собеседование при приеме на работу через Интернет, если соискатель находится на большом расстоянии. С момента запуска на сайте побывало более 12 миллионов посетителей и зарегистрировано более 180 миллионов просмотров вакансий. Кроме того, на данный момент сайт содержит информацию более чем о 1,43 млн вакансий.

Меры по стимулированию мобильности, вошедшие в арсенал АПРТ – оказание поддержки в переселении. Эта льгота предназначена для безработных (и членов их семей, желающих перейти на новую работу в новом месте). Работа должна соответствовать профессиональному профилю лица, но занятость может быть как временной, так и постоянной. Зарегистрированные безработные подают запрос в центр занятости, который затем собирает информацию о желаемом регионе и предоставляет информацию о вакансиях. Если безработный соглашается принять предложенную вакансию в другом регионе, затем, после согласования, он получит компенсацию транспортных расходов (включая перевозку личных вещей), посуточное пособие на период переезда и пособие на проживание до тех пор, пока не будет заключен новый трудовой договор.

Казахстан

Повышение межрегиональной мобильности было определено в качестве одного из приоритетов в «Дорожной карте занятости 2020». Особый акцент сделан на стимулировании переселения в регионы с высоким экономическим потенциалом из регионов и районов с низким уровнем производительности (ILO, 2015: 87). Приоритетные категории для участия в программе – это молодежь (до 29 лет) и люди старшего возраста (старше 50 лет), женщины в сельских регионах, а также представители различных уязвимых категорий. При этом, лица, столкнувшиеся с сокращением штата или ликвидацией предприятия в регионах, где действует программа, включены в приоритетные категории. Программа охватывает затраты для переселенца и членов его семьи, связанные с переездом в новый регион (внутри региона). Более того, по программе предоставляется временное жилье для вновь прибывших, для молодежи – общежитие. Для вновь прибывших предлагаются услуги по размещению. Им могут предлагаться определенные места в проектах, относящихся к «Дорожной карте занятости 2020». В целях адаптации навыков лица к требованиям рынка труда проводится профессиональное обучение. Согласно МОТ (2015: 87), до сих пор лишь немногие приняли участие в програм-

²⁰ Курс обмена валюты на март 2016.

²¹ Summary of the Government meeting on 5 November 2015 and 1 March 2016 (from the speech of D. A. Medvedev and M. A. Topilin)

²² <https://trudvsem.ru/>

ме. В 2012 году на программы мобильности было выделено 10,1 млрд тенге (414 млн долларов США), в результате реализации программы переехало 8115 человек и было построено 764 дома²³. Всего за период с 2011 по 2014 год на новое место жительства по программе переехало 16 100 человек²⁴.

Существует еще один проект, направленный на выпускников профессиональных учебных заведений, например, в области здравоохранения, ветеринарии или образования, который называется «С дипломом в село» (ILO, 2015: 88), если выпускники готовы переехать в сельские регионы, где не хватает специалистов, то они получают различные субсидии, единовременное пособие, жилищные субсидии и надбавки к заработной плате. Программа довольно популярна, особенно среди молодых педагогов.

Канада

В Канаде основная проблема в стимулировании мобильности между провинциями и территориями состоит в устранении юридических барьеров для работы в другой провинции²⁵. Такие барьеры состоят в различиях в профессиональных стандартах и квалификационных требованиях для сертифицированных работников, позволяющих им заниматься профессиональной деятельностью. Провинции и территории вправе принимать решения по таким стандартам и обеспечивать защиту общества, потребителей и окружающей среды. Однако побочным эффектом вариаций в стандартах является их негативное влияние на мобильность специалистов. В течение многих лет федеральное правительство пыталось скоординировать эти стандарты по всей стране, и в 1994 году между федеральным правительством, правительствами провинций и территорий было подписано «Соглашение о внутренней торговле (АИТ)» по отмене ненужных барьеров для мобильности. Но даже после принятия поправок в 2008–2009 годах, направленных на повышение эффективности этого соглашения, все еще существуют препятствия для мобильности специалистов.

Работу по устранению барьеров возглавляет Форум министров по вопросам рынка труда (FLMM) и его рабочая группа по координации трудовой мобильности (LMCG). В задачи LMCG входит мониторинг и руководство процессом признания сертификатов и разработка предложений для политики по снятию все еще существующих барьеров, взаимодействие с работниками, желающими получить признание их сертификатов в другой провинции или на другой территории. Основная идея состоит в том, что такие работники не должны проходить дополнительное обучение для признания сертификата. Правительство на местном уровне должно одобрять сертификаты, в ограниченном количестве случаев может потребовать пройти дальнейшее обучение, если посчитает, что работник не соответствует стандартам данной провинции или территории. Однако работники могут пожаловаться местному координатору LMCG в целях разрешения подобных споров.

Сходная программа – межпровинциальные стандарты по программе «Красной печати», цель которой состоит в стимулировании мобильности стажеров по всей Канаде (ILO, 2014b: 24). Государственные органы на федеральном, провинциальном и территориальном уровнях взаимодействуют между собой в целях разработки общенациональных квалификационных стандартов и стимулирования повышения мобильности стажеров. С одобрения «Красной Печати»,

²³ Отрывок из выступления в Парламенте Министра финансов на презентации отчета по исполнению государственного бюджета на 2012 г. Источник: сайт Министерства финансов.

²⁴ <http://www.mzsr.gov.kz/node/328048>.

²⁵ <http://www.flmm-lmcg.org/english/view.asp?x=1>.

квалифицированным работникам разрешается работать во всех провинциях и на всех территориях по всей Канаде. Сегодня в рамках программы существует 57 утвержденных направлений²⁶.

Также чтобы стимулировать и далее географическую мобильность в Канаде, лица, переезжающие в новую местность на новую работу (на расстояние не менее 40 км), могут получить налоговый вычет на различные расходы, связанные с переездом²⁷. Такие расходы включают в себя расходы на проезд, перевоз и хранение имущества, затраты на питание до 15 дней и временное размещение, затраты, связанные с отказом от аренды прежнего жилья, затраты на продажу прежнего жилища (например, подача объявления), дополнительные налоги на покупку нового жилья и затраты, понесенные в период продажи старого жилья (например, затраты на отопление). Сумма затрат, на которые предоставляется вычет, может быть значительной, что является хорошим стимулом для повышения мобильности и снижает транзакционные издержки.

Швеция

В Швеции налоговый вычет также используется для стимулирования мобильности. Как известно, Швеция – это страна с высоким общим уровнем налогов, что дает возможность использовать различные налоговые вычеты в качестве стимула для предприятий и физических лиц. В качестве меры, стимулирующей мобильность, лицам, временно работающим за пределами региона места жительства, могут быть предоставлены вычеты на повысившиеся затраты на проживание, содержание двух жилых помещений и переезды между местами работы и жительства (ILO, 2014b: 29). Что касается повысившихся расходов на жизнь, стандартный уровень вычетов составляет 66 шведских крон в день (около 8 долларов США) или сумму фактического увеличения затрат по представлении счетов. Этот вычет применяется в первый месяц. В случае, если расстояние до работы составляет не менее 50 км от постоянного места жительства, из-за чего человек должен содержать второе жилье, он также вправе получить налоговый вычет. Такой вычет обычно применяется в течение двух лет и может быть продлен до пяти лет, если у человека есть супруг или супруга, который или которая не может перейти на работу на новом месте жительства. Более того, вычеты также оформляются на одну поездку домой в неделю, если расстояние превышает 50 км. Другие налоговые вычеты, связанные с мобильностью, включают сокращение затрат на проезд, понесенных в связи с поездкой для прохождения собеседования при приеме на работу²⁸. Данный вычет также применяется к собеседованию при приеме на работу за рубежом в пределах ЕС/ЕЭС.

Лица, зарегистрированные в качестве безработных, также могут получить компенсацию на проезд к месту проведения собеседования при приеме на работу в пределах Швеции или в пределах ЕС/ЕЭС²⁹. Максимальная сумма – 2 500 шведских крон (около 300 долларов США). Компенсацию выплачивает агентство службы занятости. Также служба может компенсировать затраты, связанные с перевозкой мебели и личных вещей на максимальную сумму 20 000 шведских крон (около 2400 долларов США). Такая компенсация полагается лицам, зарегистрированным в качестве безработных в течение длительного периода времени

²⁶ <http://www.red-seal.ca/about/pr.4gr.1m@-eng.jsp>.

²⁷ IT-178R3 (Consolidated).

²⁸ <http://www.skatteverket.se/rattsinformation/arkivforrattsligvagledning/meddelanden/2011/meddelanden2011/skvm201129.5.71004e4c133e23bf6db80003139.html>.

²⁹ Вся информация данного пункта взята из <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Flyttningsbidrag.html>.

(12 месяцев или более), молодым людям в возрасте 20–24 лет, зарегистрированным в качестве безработных, или лицам в возрасте 25 лет и более, зарегистрированным в службе занятости в качестве соискателей в течение минимум шести месяцев. Последний критерий предполагает, что безработные и работники, рискующие потерять работу (и поэтому находящиеся в поиске работы) вправе получать поддержку. Дополнительные требования включают доказательства сложности с нахождением новой работы на местном рынке труда, подтверждение получения новой работы в новой местности в течение шести месяцев, доказательство переезда на новое место жительства. Третий вид помощи со стороны АФ состоит в компенсации затрат на проезд на работу и с работы. Этот вид поддержки применяется к указанным выше категориям. Сумма ежедневной поддержки на проезд к месту работы и обратно на расстояние 50–150 км составляет 2000 шведских крон (240 долларов США) в месяц и применяется в течение шести месяцев. Что касается еженедельных поездок на работу и домой, проезд оплачивается один раз в две недели, такая поддержка предоставляется на шесть месяцев в течение четырехлетнего периода. Для получения данных компенсаций необходимым условием является также подтверждение высокого уровня безработицы в регионе проживания и спроса в другом регионе на компетенции работника. В 2012 году около 32 000 шведов получили право на оплату проезда к месту проведения собеседования при приеме на работу, 900 получили поддержку на переезд и 3547 человек получили поддержку на проезд к месту работы и обратно (Arbetsförmedlingen, 2013).

В соответствии со сказанным выше 1950-е и 1960-е годы характеризовались значительной структурной трансформацией экономики с очень высокой межрегиональной мобильностью, особенно по направлению с севера на юг Швеции. Правительство оказало поддержку этим процессам, выплаты компенсаций были продлены на весь этот период. Еще одна мера, которую стоит упомянуть, была внедрена в 1965 году, но просуществовала только в течение короткого периода времени – правительственная программа выкупа жилья соискателей на севере Швеции, пожелавших переехать на юг для получения новой работы (SOU, 2003: 45). Это жилье было в принципе невозможно продать. Мера была необходима для решения проблемы, с которой люди не справились бы самостоятельно.

Германия

В 1990 году, когда происходило объединение Германии, большая часть восточногерманской промышленности была устаревшей и неконкурентоспособной (Wunsch, 2006). Безработица выросла в десятки раз: в 1993 году она составляла 15% и продолжила расти, достигнув 19% в 1997 году (Lechner and Wunsch, 2006). Объединение привело к беспрецедентному буму инвестиций с запада на восток Германии, в основном в строительство, меньше – в строительное оборудование (Burda, 2007). Тем не менее, рабочая сила сократилась примерно на 15% в период с 1991 по 2004 год, многие выходцы из восточной Германии переселились в западные районы, чтобы найти работу и обосноваться там. Очевидно, что темп мобильности был высочайшим в 1991 году, 230 000 человек переехало в западную Германию (Fusch –Schudeln and Schudeln, 2009), затем, в 1990-х годах, чистая мобильность снизилась, но в начале 2000-х годов был достигнут второй пик. В период с 1991 по 2006 год 16,6% от населения восточной Германии переехало в западную часть страны. Большинство из этого числа составила молодежь, а также несемейные граждане с образованием на уровне колледжа.

Воссоединение привело к резкой структурной трансформации восточногерманского общества. Чтобы восстановить рынок труда, были приняты специальные программы и стратегии. Многие выходцы из восточной Германии полагались на пассивные меры в виде пособия по безработице, а многие работники старшего возраста вышли из состава рабочей силы, восполь-

зовавшись системами раннего выхода на пенсию (Wunsch, 2006). Кроме того, использовалась система активных мер. В 1992 году расходы на АПРТ достигли высочайшего уровня – 9% от ВВП восточной Германии (Lechner, Miquel and Wunsch, 2005).

Как было сказано выше, германская система АПРТ характеризовалась значительным доверием к мерам обучения. Они также использовались для адаптации профессиональных навыков восточногерманской рабочей силы к новым требованиям. Программы обучения совместно со схемами создания рабочих мест составили большинство затрат на АПРТ. В 1993 году более 260 000 человек приняли участие в различных мерах обучения в восточной Германии (Lechner, Miquel and Wunsch, 2005). Основными программами обучения в 1990-е годы были «дальнейшее профессиональное обучение» и «переобучение». В 1993 году около 70% от общего количества участников образовательных программ были направлены на дальнейшее профессиональное обучение. Целью было развить или адаптировать необходимые навыки к основной профессиональной деятельности участника, средняя продолжительность обучения составила около 22 месяцев. Многие прошли переобучение в быстроразвивающейся строительной отрасли (Lechner, Miquel and Wunsch, 2005). В начале 1990-х годов также проводились краткие курсы обучения, которые получили распространение в конце десятилетия (Lechner and Wunsch, 2006). Такие меры были намного дешевле и были направлены на быструю адаптацию имеющихся навыков, длились от 48 до 56 дней. С начала 2000-х годов краткосрочные курсы обучения стали основной программой обучения, на которой насчитывалось больше участников, чем на курсе дальнейшего профессионального обучения.

В восточной Германии широко использовались программы создания рабочих мест и субсидированной занятости. Сразу после воссоединения программы краткосрочной занятости стали основной из мер (Lechner, Miquel and Wunsch, 2005). Целью было задержать переход в состояние безработицы за счет сокращения рабочего времени и замены утраченного дохода на пособия по безработице. В 1991 году 1,6 миллиона восточногерманских немцев приняли участие в этих схемах, но уже к 1993 году количество участников сократилось до 181 000. Также использовались прямые программы создания рабочих мест. Целью таких рабочих мест было выполнение общественно полезной работы, например, по очистке окружающей среды, но они не были предназначены для того, чтобы конкурировать с обычным рынком труда. Максимальное за весь период количество участников составило 237 000 человек в 1993 году, далее их количество снизилось до 70 000 в 2003 году. Основной целью программы было сохранить человеческий капитал и социальную стабильность в районах, переживавших упадок (Lechner, Miquel and Wunsch, 2005). Также были задействованы так называемые меры по структурной адаптации, которые обеспечивали частным работодателям субсидии на выплату заработной платы до 36 месяцев. Такие субсидии были направлены на создание рабочих мест в экономически слабых регионах (Wunsch, 2006). Обычно они использовались для безработных с очень слабой перспективой трудоустройства, часто такие меры применялись к лицам в возрасте старше 50 лет.

В 1998 году в Германии были введены меры по стимулированию мобильности. Программу можно считать шагом к стимулированию мобильности между западной и восточной частями Германии с целью устранения дисбаланса на региональном рынке труда. Как пишет Калиендо и соавторы (2015), программа стала применяться активнее после реформы Гарца в середине 2000-х годов. Программа обеспечивает финансовую поддержку для участия в собеседовании при приеме на работу и для проезда на работу и обратно, компенсации затрат на транспорт, связанных с переселением в новую местность. Любому безработному, нашедшему работу, на проезд до которой уходит более 2,5 часов в день, предоставляется возмещение затрат на проезд (Caliendo, Künn and Mahlstedt, 2015). Если соискатель принимает решение не переезжать на постоянное место жительства, а вместо этого приезжать еженедельно, причем ему приходится

содержать два жилых помещения, может обратиться за получением финансовой поддержки в размере до 260 евро в месяц (292 доллара США) максимум на шесть месяцев после начала работы на новом месте. Если человек принимает решение переехать на постоянное место жительства, программа может покрыть до 4500 евро (5060 долларов США) в качестве затрат на переселение. Необходимо подать заявку в течение двух лет с момента начала работы на новом рабочем месте. Кроме того, можно обратиться за компенсацией до переезда (Caliendo, Künn and Mahlstedt, 2015). В 2008 году 375 000 соискателей приняли участие в программе мобильности, а 68 000 – получили помощь при переселении. Большинство участников последней программы переехали из восточной Германии в западную часть. Они обладали более высоким уровнем образования, среди них преобладали женщины, часто более молодого возраста, чем безработные, не принявшие участие в программе.

Воссоединение восточной и западной Германии стало большой проблемой для рынка труда Германии. Большие затраты по программе заставили политиков и исследователей задаться вопросом, насколько были эффективны эти меры для снижения структурного дисбаланса между рынком труда востока и запада. Дисбаланс между восточной и западной Германией все еще существует. В 2014 году уровень безработицы в восточной Германии составил 9,8%, в то время как в западной Германии он был только 5,9%³⁰. В 2001 году исследователи отметили новый пик миграции с востока на запад (Fuchs-Schündeln and Schündeln, 2009). Такой феномен они объясняли снижением надежды на улучшение жизни, особенно среди молодежи и хорошо образованных немцев, проживающих в восточной части страны. Инвестиции в восточной Германии шли в основном в сектор недвижимости и строительства, а не в строительное оборудование для модернизации производственной индустрии. Строительный сектор вошел в рецессию в конце 1990-х годов, что привело к новому витку безработицы в этом секторе (Wunsch, 2006). С высоким ростом заработной платы в восточной Германии после воссоединения и присоединения к германской валюте регион смог адаптироваться к валютным изменениям и стать конкурентным. Единственным способом сокращения дисбаланса стали постоянные инвестиции в восточную часть страны в сочетании с исходящей мобильностью в западные регионы.

Экстенсивное использование АПРТ привело к неоднозначным результатам на рынке труда в восточной Германии (Lechner and Wunsch, 2006). Во-первых, меры по созданию рабочих мест и субсидии не повысили шансов безработных на выход на обычный рынок труда. Такие виды мер не решают структурные проблемы рынка труда и не стимулируют структурных перемен. Однако в ситуации массовой структурной безработицы, при которой человеческий капитал всего поколения становится устаревшим, такие программы необходимы, чтобы снизить социальную стоимость трансформации.

Эффективность программ обучения в течение переходного периода в Германии также оспаривается. Некоторые исследования показывают, что результат был положительным. Меры по обучению повысили шансы на получение новой работы для восточных немцев. Однако их эффект, скорее всего, проявится в долгосрочной перспективе после реализации программ (три года). В течение срока реализации программы наблюдается сильный эффект «блокировки», который создает проблемы при реализации достаточно длительных и экстенсивных программ. Последующие оценочные исследования показали, что программы обучения не оказали большого влияния на шансы безработных трудоустроиться. Создается впечатление, что Германия столкнулась с теми же проблемами, что и Швеция, когда программы обучения быстро расширились во время кризиса безработицы в Швеции в 1990-х годах. Качество программ при этом

³⁰ www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/LongTermSeries/LabourMarket/lrarb001.html.

пострадало, было сложно спрогнозировать, на какие профессии целесообразно ориентировать обучение. В восточной Германии многие работники ручного труда прошли переобучение для растущей строительной индустрии, в которой начался спад в конце десятилетия. Соответственно, многие из недавно обученных работников строительной индустрии попытались выйти на рынок труда, на котором не нашли работу. Более того, многие программы обучения дали возможность продлить срок получения пособия по безработице (Lechner and Wunsch, 2006), что не стимулировало поиск новой работы. С 1998 г. возможности продлить период получения пособия через участие в АПРТ значительно снизились.

Некоторые оценки программ мобильности показывают, что такие меры принесли скорее положительный результат (Caliendo, Künn and Mahlstedt, 2015). Среди переселенцев было больше участников программ, чем тех, кто в них не участвовал. Более того, они стали зарабатывать больше и получили более стабильные рабочие места после участия в программе, и это показывает, что участие в программе ведет к повышению мобильности и более высокому качеству подбора рабочих мест.

6. Выводы и рекомендации

В данном отчете рассматривается мобильность на рынке труда в Республике Казахстан и Российской Федерации, в особенности, вопросы переезда между регионами внутри страны. Основная проблема: какие программы необходимо разрабатывать на рынке труда, чтобы стимулировать мобильность? В целях определения возможных действий для ее решения было проведено сравнение Казахстана и России с тремя странами ОЭСР, которое показало, что Казахстан и Россия могут разработать собственную стратегию рынка труда так, чтобы создать инфраструктуру программ и мер, которые будут стимулировать и усиливать мобильность на рынке труда.

Обе страны прошли этап впечатляющего экономического и социального развития за последние 15 лет, вместе с тем они в значительной степени отличаются друг от друга по уровню безработицы, региональному ВВП и уровню бедности. Кроме того, в этих странах отмечается низкая производительность в крупнейших отраслях экономики, особенно это касается сельского хозяйства в Казахстане. В обеих странах значительный объем занимает неформальная экономика с ее нежелательным побочным эффектом снижения налоговых поступлений, несправедливой конкуренцией и высокими рисками для работников. Широко распространены использование задолженности по заработной плате, выплаты заработной платы в натуральной форме, что ставит работников в зависимость от определенных работодателей и в конечном счете может помешать мобильности.

Существующие проблемы можно было бы снизить при готовности людей перейти в растущие секторы формальной экономики, но цифры показывают, что межрегиональная мобильность находится в Российской Федерации и в Казахстане на низком уровне по сравнению с тремя странами ОЭСР, прежде всего, в связи с большими расстояниями, а также культурной и социальной неоднородностью стран. Исследования показали (по меньшей мере, в России), что ловушка бедности также является основным препятствием для мобильности. В некоторых регионах люди слишком бедны, чтобы позволить себе переехать на новое место, даже если они получают преимущества от этого переезда в долгосрочной перспективе. Для решения данной проблемы требуются стратегии, которые снизят затраты, связанные с мобильностью, а также стратегии, которые будут стимулировать повышение уровня жизни граждан.

В Казахстане и в Российской Федерации действуют программы стимулирования мобильности. В Казахстане это «Дорожная карта занятости 2020», она направлена на повышение мобильности и использует комбинацию мер для стимулирования процесса перехода на новое место работы, что является шагом вперед в решении проблем безработицы и обеспечении экономического роста. Однако не многие соискатели готовы принять участие в программе. В Российской Федерации также была введена специальная программа по развитию мобильности. Программа ограничена профессиональными категориями и направлена на стимулирование переезда в удаленные и стратегически важные регионы России. Инновационный аспект программы состоит в вовлечении работодателей и направленности на ситуацию отдельных лиц и их семей, особенно в вопросах устройства в детские дошкольные и учебные заведения и т. п. Программа может сыграть важную роль в привлечении ключевых специалистов в определенную местность, однако она достаточно специфична и не стимулирует мобильность в России в целом.

Данное исследование подтверждает, что вопрос повышения мобильности трудовых ресурсов должен быть включен в общую политику рынка труда, для его решения необходимо использовать дополнительные системы программ и мер. Такие программы и меры включают в себя пассивные и активные меры, которые можно сочетать, чтобы стимулировать соискателей

принимать решения в пользу перехода на новую работу в новой местности. Во-первых, соответствующие пособия по безработице являются необходимой предпосылкой для успешно функционирующей системы ПРТ. Пособия могут обеспечить финансовые средства, необходимые безработным для расширения зоны поиска работы, а также в качестве стимула для участия в других мерах по ПРТ. Во-вторых, высокое качество помощи в поиске работы (на месте и с использованием ресурсов ИКТ) обеспечивает информацию о рынке труда по всему национальному рынку труда и таким образом расширяется возможный спектр вариантов для соискателей. В-третьих, меры по обучению также являются важнейшей частью хорошо функционирующих ПРТ систем, которые адаптируют рабочую силу к меняющейся экономике. Для обеспечения эффективности мер по обучению необходимо разработать их таким образом, чтобы снизить потенциальное негативное влияние, а именно: а) курсы профессионального обучения вместо вводных ознакомительных курсов, б) совершенствование курса через привлечение социальных партнеров (например, проведение консультаций с социальными партнерами, чтобы определить, какие профессии будут пользоваться спросом и какие требования к обучению необходимо учитывать); в) курсы, относящиеся к профессиям, пользующимся спросом на рынке труда; г) курсы оптимальной продолжительности (т. е. не слишком длительные, чтобы снизить эффект «блокировки»); д) курсы, которые не дают участникам права на продление срока получения пособия по безработице. В-четвертых, различные меры финансовой поддержки мобильности (для участия в собеседовании при приеме на работу в другом городе/регионе, оплаты проезда к рабочему месту и обратно, компенсации расходов на переселение) оказывают положительное влияние на мобильность. В-пятых, необходимо осторожно использовать программы создания рабочих мест и субсидирования работодателей. Такие меры нельзя использовать в широком масштабе, а в основном для категорий лиц со слабыми перспективами трудоустройства.

Система программ на рынке труда, которая включает дополнительные элементы, должна положительно повлиять на мобильность на рынке труда и снизить фрикционную и структурную безработицу. Существуют высококачественные информационные системы о рынке труда, в которых в национальных банках вакансий регистрируются заявки о приеме на работу и вакансии. С соответствующим уровнем пособий по безработице, который мотивирует безработных регистрироваться в службах занятости, банк вакансий, скорее всего, будет расти и использоваться шире. Если соискатели должным образом регистрируются в службах занятости, то их будут лучше информировать о существующих мерах, например, о пособиях на мобильность или курсах обучения. Кроме того, с более высоким уровнем регистрации вакансий будет расти вероятность прогнозирования дефицита определенных профессий на рынке труда, а меры по обучению будут лучше ориентированы.

Как можно оценить программы на рынке труда в Казахстане и Российской Федерации по сравнению с идеальной системой программ на рынке труда? Самые слабые стороны систем в двух странах – скудные пособия по безработице. Сказанное выше в особенности отличает Казахстан, в то время как размер пособия в России несколько выше. В Казахстане количество получателей пособий незначительное. Возможно, низкий уровень оплаты объясняет, почему безработные не склонны регистрировать свой статус. В ходе оценки двух стран также отмечались проблемы, относящиеся к качеству государственных служб занятости (OECD, 2011: 96-; ILO, 2014: 98; ILO, 2015: 81). Такие проблемы включают в себя большую нагрузку на работников служб занятости, небольшое количество предложений рабочих мест. Оценка показала, что получатели услуг трудоустройства могут столкнуться со стигматизацией, поскольку их статус соискателя заставляет некоторых считать их лицами с социальными трудностями и низкими результатами в работе. В оценке существующих активных мер обе страны полагаются больше на программы создания рабочих мест, а не на меры по обучению. Все это не стимулирует мобильность, несмотря на то, что она может быть необходима по социальным причинам

т. е. ориентирована на категории безработных со слабой перспективой на рынке труда). Однако в отчете установлено, что пособия на мобильность в России стали мерой, которая повысила мобильность между регионами (Caliendo, Künn and Mahlstedt, 2015). В отчете не представляется возможным оценить, достаточны ли размеры пособия для того, чтобы привести к такому эффекту. В Казахстане пособия на покрытие транспортных расходов включены в «Дорожную карту занятости 2020», но не в качестве общей меры ПРТ.

По результатам оценки политики на рынке труда в России и Казахстане предлагается ввести следующие изменения в действующие программы в целях создания системы, которая будет стимулировать мобильность на рынке труда и содействовать структурной трансформации.

1. Увеличив размер пособий по безработице, можно будет достичь нескольких важных целей. Будет создан более сильный стимул регистрировать статус безработного, что расширит базу соискателей и повысит заинтересованность в размещении информации о вакансиях. Такие меры позволят сотрудникам служб занятости предоставлять широкий набор услуг соискателям, использовать различные способы влияния на безработных, чтобы мотивировать их на поиск работы. Услуги более высокого качества могут повысить доверие к сотрудникам служб занятости в целом. Более того, пособия по безработице станут экономическим средством, которое позволит безработным расширить географию поиска работы и быть более избирательными при поиске рабочего места, что, в свою очередь, может оказать положительное влияние на подбор предложений (OECD, 2010). Размер минимальной заработной платы, на которую безработный готов согласиться на новом рабочем месте, может привести к сокращению неформального рынка труда, так как соискатели будут менее склонны соглашаться на неофициальную работу. Размер пособия по безработице может побудить к поиску официальной работы, чтобы иметь возможность получать такое пособие и быть включенным в систему защиты занятости (Boeri and Macis, 2010). В данном отношении увеличение размера пособий по безработице может стимулировать структурную трансформацию рынка труда.

Каким образом можно увеличить пособия по безработице? Здесь нужно учитывать три основных аспекта: критерий права на получение пособия, продолжительность периода выплаты и степень компенсации. В случае с Казахстаном можно улучшить все три аспекта. Критерий права на получение пособия устанавливается вкладом работодателя в систему социального страхования. Риск такой системы состоит в том, что работник попадает в зависимость от поведения работодателя, работнику сложно контролировать оплату взносов. Система, при которой работник также делает взносы в систему страхования от безработицы, от которых будет зависеть его пособие, становится более предсказуемой для работника. Более того, максимальный срок выплаты пособия в Казахстане очень короткий (раньше четыре месяца, но с 2016 года возрос до 6 месяцев), а максимальный уровень компенсации очень низкий (30% от бывшей заработной платы при стаже участия в системе обязательного социального страхования более пяти лет). Такие условия не будут стимулировать безработного регистрировать свой статус в службах занятости, а пособие не будет способствовать расширению географии поиска работы или лучшему соотношению желаемой работы и предложения, – безработному любой ценой нужно найти хоть какую-то работу. Сложно ожидать, что в таких условиях при помощи пособий можно сократить неформальный сектор. Поэтому настоятельно рекомендуется повысить размер пособия и увеличить срок его выплаты.

Условия выплаты и размер пособия по безработице в Российской Федерации более привлекательные. Российская система напоминает германскую, с годовым страхованием дохода, затем в течение одного года дополнительно выплачивается базовое пособие. При этом размер компенсации в течение периода безработицы в значительной степени снижается, что является сильным стимулом к возврату на работу до того, как будет достигнут ее минимальный предел.

Сроки постепенного снижения кажутся обоснованными. Однако важнейший вопрос для системы выплат по безработице в России состоит в верхнем уровне пособий. Самая последняя статистика показывает, что только лица, которые зарабатывали до 26% от средней заработной платы, в первые месяцы безработицы получали максимальное пособие на уровне 75% утраченного заработка (OECD, 2011). Это означает, что большинство людей не имеет достаточного обеспечения в случае безработицы. В Швеции подобная проблема существовала, потому что верхний уровень пособий не поднимался с 2002 года (в 2015 году его повысили). Следовательно, необходимо поднять верхний уровень пособий по безработице, чтобы обеспечить поддержание уровня дохода для большей доли работников, и чтобы система выплаты пособий давала описанный выше положительный эффект. Кроме того, способ финансирования системы пособий по безработице возможно реформировать. На данный момент он финансируется напрямую из федерального бюджета. Если система пособий по безработице основывается на страховании – например, как в германской системе, в которой и работники, и работодатели автоматически платят взносы – и если право на получение пособия основывается на взносах, то у работников будут более сильные стимулы искать официальную работу.

2. ГСЗ имеют стратегическое значение для хорошо функционирующей политики на рынке труда. Общая рекомендация – больше инвестировать в развитие услуг, которые предлагаются работодателям и работникам и таким образом заработать доверие общества и создать ГСЗ, которые станут основой системы эффективных ПРТ. Инвестиции должны быть направлены на обеспечение персоналом для снижения слишком высокой нагрузки на работников и повышения качества услуг. Оценить, насколько дружелюбны к пользователю и эффективны системы ИКТ, используемые, чтобы предоставлять информацию о рынке труда в обеих странах, не представилось возможным. Однако новый сайт в России, связанный с программой мобильности, кажется весьма многообещающим и инновационным. В целом, несмотря на то, что системы ИКТ можно совершенствовать далее, системы, которые сложились в Германии и Канаде, можно признать эффективными. Важно, чтобы национальные банки вакансий стали основным источником размещения заявок и информации об имеющихся рабочих местах и чтобы предоставляемая информация о рынках труда охватывала всю страну, а не только региональные рынки труда. В обеих странах существуют мобильные центры услуг, что важно для стран с большой территорией и удаленными районами. Возможно, эту службу следует развивать и далее.

3. В арсенале активных мер обеих стран есть программы обучения. Оценить качество таких программ в рамках данного исследования не представилось возможности. Хорошие примеры по организации и оценке таких программ есть в Германии. В этой стране и в определенной степени в Канаде социальные партнеры (организации и союзы работодателей) играют важную роль в реализации таких программ, т. е. участвуют в определении профессий, на которые есть спрос, разработке стандартов обучения, подборе рабочих мест для участников программы, в общем, выступают в качестве связующего звена между бизнесом и властями. В России и Казахстане количество участников программ обучения невелико. Вместо них в качестве основной активной меры используются программы создания рабочих мест. Как уже говорилось ранее, программы создания рабочих мест не стимулируют мобильности, в то время как хорошо разработанные программы обучения повышают общие шансы для безработного на рынке труда. Соответственно, рекомендуется постепенный перенос акцента активных программ на рынке труда со схем создания рабочих мест на разработку программ по обучению.

4. Так как пособия по обеспечению мобильности хорошо себя зарекомендовали, необходимо оценить действующие пособия в Российской Федерации и в Казахстане, чтобы решить, как их можно улучшить. Однако такие оценки обычно зависят от интенсивности регистрации соискателей и безработных и высокого качества такой регистрации. В Швеции, например, такие

данные используются для оценки ПРТ, а новые статистические экспериментальные методы повысили качество таких оценок. По поручению правительства оценку ведет Институт оценки рынка труда и образовательной политики (ИОРТОП), который является ведущим экспертным органом в данном направлении³¹.

Основной акцент в данном отчете сделан на том, как могут ПРТ усилить мобильность на рынке труда в Казахстане и Российской Федерации. Однако программы и меры, которые относятся к политике на рынке труда, – это только некоторые из факторов, которые могут повлиять на решение безработного переехать в новую местность или регион. Конечно, основная движущая сила трудовой миграции – это возможности найти рабочее место в том или ином регионе. Кроме того, значительное воздействие на модели мобильности внутри страны оказывают макроэкономические стратегии, которые влияют на условия производства, общий спрос. Стратегии на рынке труда можно использовать, чтобы усилить модернизацию экономики через поддержку структурной трансформации. Однако, рыночные силы, которые начинают работать в таком процессе, для разных регионов могут сыграть положительную или отрицательную роль. Согласно Маркевичу и Михайловой (2013), региональная политика бывшего Советского Союза была направлена на равномерное развитие всей территории в сочетании со стратегическими инвестициями в использование природных ресурсов (включая очень удаленные регионы на севере и на востоке). В результате такой политики инвестиции пошли на восток, и возник высокий уровень миграции в эти регионы страны. Но в новой среде рыночных сил с меньшим количеством ограничений авторы прогнозируют, что экономическая география диверсифицируется, будут превалировать крупные городские агломерации, а остальные территории останутся малонаселенными. Если такие процессы запустятся в современном Казахстане и России, то основным вопросом политики станет поддерживать ли такие процессы или попытаться их сбалансировать через оказание помощи регионам для их модернизации.

³¹ <http://www.ifau.se/en/>.

Список литературы

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaïque (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>
- Andrienko, Y. and S. Guriev (2004). “Determinants of Interregional Mobility in Russia. Evidence from Panel Data.” *Economics of Transition*, 12(1), 1-27.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013. Flyttningsbidrag*.
- Arbetsförmedlingen (2014) *Arbetsmarknadsrapport 2014*.
- Bell, M., Charles-Edwards, E., Ueffing, P., Stillwell, J., Kupiszewski, M. and D. Kupiszewska (2015) “Internal migration and development: comparing migration intensities around the world”, *Population and Development Review*, 41(1): 33–58.
- Bengtsson, M. and T. Berglund (2012) “Labour market policies in transition: From social engineering to stand-by-ability”. In Larsson, B., Letell, M., and Thörn, H. (Eds) *Transformations of the Swedish Welfare State: From social engineering to governance?* Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s 86-103.
- Berglund, T. (2012) “Transformations of Swedish Labour Market Institutions. Effects on Employees’ Turnover Cognitions”. *Revista Internacional de Organizaciones*, 9: 91-120.
- Berglund, T. and I. Esser (2014) *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030: Delrapport 8. Fafo-rapport 2014:10.
- Berglund, T., Aho, S., Furåker, B., Madsen, P. K., Nergaard, K., Rasmussen, S. and I. Virjo (2010) *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. Nordic Council of ministers: TemaNord 2010: 515.
- Boeri, T. and M. Macis (2010) “Do unemployment benefits promote or hinder job reallocation?” *Journal of Development Economics* 93(1): 109–125.
- Bonin, H., W. Eichhorst, C. Florman, M. Okkels Hansen, L. Skiöld, J. Stuhler, K. Tatsiramos, H. Thomasen, and K.F. Zimmerman (2008): *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*. IZA Research Report no 19.
- Bonoli, G. (2010): “The Political Economy of Active Labor-Market Policy.” *Politics & Society*, vol 38, nr 4, s 435-457.
- Burda, M., (2007) “What kind of shock was it? Regional Integration and Structural Change in Germany after Unification”, In *What Went Wrong in East Germany and What Can Be Done? A Collection of Kiel Working Papers*. Kiel Working Paper Collection No. 1, January 2007.
- Caliendo, M., Hogenacker, J., Künn, S. Wießner, F. (2013) *Subsidized Start-Ups out of Unemployment: A Comparison to Regular Business Start-Ups*. IZA
- Caliendo, M., Künn, S. and R. Mahlstedt (2015) *The Return to Labor Market Mobility: An Evaluation of Relocation Assistance for the Unemployed*. IZA Discussion Paper Series, No. 9183.
- Calmfors, L., Forslund, A. and M. Hemström (2001): “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences.” *Swedish Economic Policy Review*, vol. 85, s 61-124.

-
- CEIC (2014) *2012/13 EI Monitoring and Assessment Report*. Canada Employment Insurance Commission.
- Card, D., Kluve, J. and A. Weber (2015) *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. Presentation for ILO.
- Cerami, A. and P. Stubbs (2011) *Post-communist Welfare Capitalisms: Bringing Institutions and Political Agency Back In*. EIZ Working Papers.
- Charman, K. (2007) “Kazakhstan: A State-led liberalized market economy” in Lane, D. and Myant, M. (eds) *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries*. Basingstoke: Palgrave, 165-82.
- Crouch, C. (2011) “Complementarity” in Morgan, G., Campbell, J.L., Crouch, C., Pedersen, O.K., Whitley, R. (Eds) *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 117-37.
- de Luna, X., Forslund, A. and L. Liljeberg (2008): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Rapport 2008:1. Uppsala: IFAU.
- Department of Finance (2014) *Jobs Report: The State of the Canadian Labour Market*
- Drahokoupil, J. (2009) “After transition: Varieties of political-economic development in Eastern Europe and the Former Soviet Union” *Comparative European Politics*, 7(2): 279–298.
- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M., and R. Konle-Seidl (2006): “Activation policies in Germany: From status protection to basic income support”, IZA Discussion Papers, No. 2514, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2008050508>
- Esipova, N., Pugliese, A. and R. Julie (2013). “The demographics of global internal migration”, *Migration Policy Practice* 3(2): 3–5.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- European Commission (2012), *Monitoring and follow-up of IAPs and their outcomes in selected EU countries*, Brussels, Author: Regina Konle-Seidl.
- European Commission (2014) PES Country Fiches: Germany. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1087&langId=en>
- European Commission (2014b), *Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services*, Brussels, Author: J. Timo Weishaupt.
- Forslund, A. and J. Vikström (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. En översikt*. IFAU
- Fredriksson, P. and P. Johansson (2003) *Employment, mobility, and active labor market programs*. Working Paper 2003:3, Uppsala: IFAU.
- Fuchs-Schündeln, N. and M. Schündeln (2009) “Who stays, who goes, who returns?” *Economics of Transition*, 17(4): 703-738.
- Furåker, B., Nergaard, K. and A. Saloniemi (2014) “Lock-in Patterns among Employees: A Nordic Comparison” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30(4): 435–458.
- Galley, A. (2015) *RENEWING CANADA’S SOCIAL ARCHITECTURE. EMPLOYMENT, SKILLS, TRAINING*. Mowat Centre.

-
- GHK (2011) Case study: A 'Virtual Labour Market Platform' for the Public Employment Service in Germany. Mutual Learning Programme - EU 2020 Strategy. Zentrale der Bundesagentur für Arbeit
- Gimpelson, V. and R. Kapeliushnikov (2011): "Labor market adjustment: Is Russia different?", Discussion paper series // Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 5588, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201104134105>
- Guriey, S. and E. Vakulenko (2015) "Breaking out of poverty traps: Internal migration and interregional convergence in Russia". Paper based on the background paper "Convergence between Russian regions" for the World Bank's Eurasia Growth Project.
- Hall, P. A. and D. Soskice (eds) (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A.O., (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ILO (2015) World Social Protection Report 2014/15 Building economic recovery, inclusive development and social justice. ILO: Geneva.
- ILO (2014) *Jobs and skills for youth: Review of policies for youth employment of the Russian Federation*. Geneva: ILO
- ILO (2014b) *Compendium of practices. How can national policies address internal labour mobility?* Paper, ILO Country Office, Moscow.
- ILO (2015) *Jobs and skills for youth: Review of policies for youth employment of Kazakhstan*. Geneva: ILO.
- Jacobi, L. and J. Kluve (2006) *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*. IZA DP No. 2100
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kjellberg, A. (2015) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Kluve, J. (2010) "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, doi:10.1016/j.labeco.2010.02.004
- Lane, D. (2008) "From Chaotic to State-led Capitalism", *New Political Economy*, 13(2):177-184.
- Layard, R., Nickell, S. and R. Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford, Oxford University Press.
- Lechner, M. and C. Wunsch (2006) *Active labour market policy in East Germany: Waiting for the economy to take off*. IAB discussion paper, No. 2006, 20.
- Lechner, M., Miquel, R. and C. Wunsch (2005) *The curse and blessing of training the unemployed in a changing economy: The case of East Germany after unification*, IAB discussion paper, No. 2005, 14.
- Lindvall, J (2011) "Vad hände med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?" *Ekonomisk debatt*, 39(3):38-45.

-
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. IFAU: Rapport 2008: 13.
- Ministry of Finance (2014) *Jobs Report: The State of the Canadian Labour Market*
- Nakosteen, R. A., Westerlund, O., and M. Zimmer (2012) “Active Labour Market Programs and Regional Mobility of Labor: Evidence from the Swedish Recession, 1994-1995”. *Contemporary Economic Policy*, 30(2): 178–194.
- OECD (2007) *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD
- OECD (2010) *Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Job Crises*. Paris: OECD.
- OECD (2010a) *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training. Germany*. Paris: OECD.
- OECD (2011) *Economic Surveys: Russian Federation 2011*. Paris: OECD.
- OECD (2013). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2014) *OECD Economic Surveys: Germany 2014*. www.oecdilibrary.org
- Parlamentariska Socialförsäkringsutredningen (2010) *Underlagspromemoria om andelen av öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning S 2010:04*
- Pontusson, J. (2011) “Once Again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World”, in J Cronin, J., Ross, G. and J. Shoch (Eds.) *What’s Left of the Left*. London. London: Duke University Press. pp 89-115
- Rodionov, V. (2011) *Population development of Kazakhstan: Geographic, economic and geopolitical aspects*. Charles University in Prague.
- Schmid, G. (2008) *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*. Cheltenham: Edvar Elgar Publishing Limited.
- Schneider, F., Buehn, A. and C.E. Montenegro (2010) *Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Policy Research Working Paper 5356. The World Bank.
- SKL (2011) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU (2003) *Geografisk rörlighet för sysselsättning och tillväxt*. Statens Offentliga Utredningar (SOU 2003:37).
- SSA (2014) *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014*. Washington: Social Security Administration
- Thelen, K. (2014) *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tisch, A. and J. Wolf (2015) “Active labour market policy and its outcomes”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 35 Iss 1/2 pp. 18 – 46.
- Turganbayev, Y. (2013) *Convergence across Kazakhstan Regions*. Robert Gordon University.
- Wegrich, K., Hammerschmid, G. and A. Oprisor (2013) *Coordination Practices in German Employment Services: The Case of Job Centres*. COCOPS.

-
- Wolff, J. and G. Stephan (2013) “Subsidized work before and after the German Hartz reforms: Design of major schemes, evaluation results and lessons learnt”. *IZA Journal of Labor Policy* 2013, 2:16.
- Wood, D. E. (2013) “Comparing employment policy governance regimes in Canada and the European Union”. *Canadian Public Administration*, 56(2): 286-303.
- Wood, D.E., and T. R. Klassen (2011) *Improving the Governance of Employment and Training Policy in Canada*. Mowat Centre for Policy Innovation.
- Wood, D. E. (2010), *Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services: Country Report for Canada*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2010/17, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fmrlbh942-en>
- World Bank (2013) *Russia Economic Report No. 30*.
- Wunsch, C. (2006) *Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification*. Discussion Paper University of St Gallen
- Zimmermann, K. and V. Fuertes (2014) *Employment policy implementation mechanisms in the European Union, the United Kingdom and Germany*. ILO: Geneva.

Приложение

Таблица 14. Изменение численности населения и межрегиональная мобильность в 2011–2014 гг. в отдельных регионах Российской Федерации

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста, %
Наибольший прирост населения					
Республика Ингушетия	464	34	7,9	9	2,1
Чеченская Республика	1 370	68	5,2	-12	-1,0
Москва	12 197	584	5,0	243	2,1
Тюменская область с автономными округами	1 429	67	4,9	4	0,3
Санкт- Петербург	5 192	239	4,8	160	3,2
Тюменская область	3 581	121	3,5	-15	-0,4
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1 612	51	3,3	-6	-0,4
Краснодарский край	5 454	170	3,2	124	2,4
Ненецкий автономный округ	43	1	2,4	0	-0,7
Ленинградская область	1776	42	2,4	44	2,5
Алтайский край	214	5	2,4	-2	-0,9
Калининградская область	969	22	2,3	10	1,1
Новосибирская область	2 747	60	2,2	29	1,1
Республика Дагестан	2 990	59	2,0	-61	-2,1
Наибольшее снижение численности населения					
Магаданская область	148	-7	-4,5	-8	-4,8

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста,%
Еврейская автономная область	169	-6	-3,4	-6	-3,3
Республика Коми	864	-26	-2,9	-33	-3,7
Курганская область	870	-26	-2,9	-25	-2,7
Мурманская область	766	-22	-2,8	-27	-3,4
Архангельская область без автономных округов	1 140	-31	-2,6	-18	-1,6
Брянская область	1 233	-31	-2,5	-17	-1,4
Архангельская область	1 183	-30	-2,5	-29	-2,4
Псковская область	651	-16	-2,4	-4	-0,6
Республика Калмыкия	281	-6	-2,1	-10	-3,6
Орловская область	765	-16	-2,0	-6	-0,8
Тверская область	1 315	-27	-2,0	-18	-1,3
Тульская область	1 514	-31	-2,0	-11	-0,7
Самая высокая въездная мобильность					
Московская область	7 231	32	0,4	261	3,6
Санкт-Петербург	5 192	239	4,8	160	3,2
Ленинградская область	1 776	42	2,4	44	2,5
Краснодарский край	5 454	170	3,2	124	2,4
Москва	12 197	584	5,0	243	2,1
Республика Ингушетия	464	34	7,9	9	2,1
Самая высокая выездная мобильность					
Магаданская область	148	-7	-4,5	-8	-4,8
Республика Коми	864	-26	-2,9	-33	-3,7

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста, %
Республика Калмыкия	281	-6	-2,1	-10	-3,6
Мурманская область	766	-22	-2,8	-27	-3,4
Еврейская автономная область	169	-6	-3,4	-6	-3,3
Камчатский край	317	-3	-0,9	-11	-3,3
Республика Тыва	314	5	1,6	-10	-3,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	540	3	0,6	-16	-3,0
Курганская область	870	-26	-2,9	-25	-2,7
Чукотский автономный округ	51	0	0,0	-1	-2,7
Республика Саха (Якутия)	957	1	0,1	-26	-2,7
Карачаево- Черкесская Республика	469	-6	-1,3	-12	-2,5
Республика Северная Осетия – Алания	706	-3	-0,4	-18	-2,5
Архангельская область	1 183	-30	-2,5	-29	-2,4
Забайкальский край	1 087	-13	-1,2	-26	-2,4
Кабардино- Балкарская Республика	861	2	0,2	-18	-2,1
Республика Дагестан	2 990	59	2,0	-61	-2,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат).

Таблица 15. Население, изменения численности населения и межрегиональная мобильность в регионах Российской Федерации

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста, %
Российская Федерация	143 972	916	0,6	-	-
Центральный федеральный округ	38 951	413	1,1	408	1,1
Белгородская область	1 548	12	0,8	8	0,5
Брянская область	1 233	-31	-2,5	-17	-1,4
Владимирская область	1 406	-26	-1,8	-9	-0,6
Воронежская область	2 331	-1	0,0	7	0,3
Ивановская область	1 037	-17	-1,6	-6	-0,5
Калужская область	1 011	3	0,3	-7	-0,7
Костромская область	654	-8	-1,2	-5	-0,8
Курская область	1 117	-5	-0,4	-3	-0,3
Липецкая область	1 158	-8	-0,7	-9	-0,8
Московская область	7 231	32	0,4	261	3,6
Орловская область	765	-16	-2,0	-6	-0,8
Рязанская область	1 135	-13	-1,1	0	0,0
Смоленская область	965	-16	-1,6	-12	-1,2
Тамбовская область	1 062	-20	-1,8	-16	-1,5
Тверская область	1 315	-27	-2,0	-18	-1,3
Тульская область	1 514	-31	-2,0	-11	-0,7
Ярославская область	1 272	1	0,1	9	0,7
Москва	12 197	584	5,0	243	2,1
Северо-Западный федеральный округ	13 844	184	1,3	106	0,8
Республика Карелия	633	-7	-1,1	-5	-0,8
Республика Коми	864	-26	-2,9	-33	-3,7

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста, %
Архангельская область	1 183	-30	-2,5	-29	-2,4
Ненецкий автономный округ	43	1	2,4	0	-0,7
Архангельская область без автономных округов	1 140	-31	-2,6	-18	-1,6
Вологодская область	1 191	-7	-0,6	-6	-0,5
Калининградская область	969	22	2,3	10	1,1
Ленинградская область	1 776	42	2,4	44	2,5
Мурманская область	766	-22	-2,8	-27	-3,4
Новгородская область	619	-11	-1,7	-4	-0,6
Псковская область	651	-16	-2,4	-4	-0,6
Санкт-Петербург	5 192	239	4,8	160	3,2
Южный федеральный округ	14 004	120	0,9	71	0,5
Республика Адыгея	449	6	1,4	3	0,7
Республика Калмыкия	281	-6	-2,1	-10	-3,6
Краснодарский край	5 454	170	3,2	124	2,4
Астраханская область	1 021	6	0,6	-8	-0,7
Волгоградская область	2 557	-38	-1,5	-31	-1,2
Ростовская область	4 242	-18	-0,4	-8	-0,2
Северо-Кавказский федеральный округ	9 659	166	1,7	-123	-1,3

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста, %
Республика Дагестан	2 990	59	2,0	-61	-2,1
Республика Ингушетия	464	34	7,9	9	2,1
Кабардино- Балкарская Республика	861	2	0,2	-18	-2,1
Карачаево- Черкесская Республика	469	-6	-1,3	-12	-2,5
Республика Северная Осетия – Алания	706	-3	-0,4	-18	-2,5
Чеченская республика	1 370	68	5,2	-12	-1,0
Ставропольский край	2 799	12	0,4	-11	-0,4
Приволжский федеральный округ	29 715	-96	-0,3	-179	-0,6
Республика Башкортостан	4 072	8	0,2	-30	-0,7
Республика Марий Эл	687	-5	-0,7	-8	-1,2
Республика Мордовия	809	-16	-1,9	-13	-1,6
Республика Татарстан	3 855	52	1,4	10	0,3
Удмуртская Республика	1518	0	0,0	-12	-0,8
Чувашская Республика	1238	-9	-0,7	-15	-1,2
Пермский край	2 637	6	0,2	-13	-0,5
Кировская область	1304	-24	-1,8	-17	-1,3
Нижне- Новгородская область	3 270	-27	-0,8	3	0,1

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста, %
Оренбургская область	2 001	-23	-1,1	-36	-1,8
Пензенская область	1 356	-21	-1,5	-14	-1,0
Самарская область	3 213	-1	0,0	-2	-0,1
Саратовская область	2 493	-16	-0,6	-15	-0,6
Ульяновская область	1 262	-20	-1,6	-18	-1,4
Уральский федеральный округ	12 276	133	1,1	-31	-0,3
Курганская область	870	-26	-2,9	-25	-2,7
Свердловская область	4 327	20	0,5	7	0,2
Тюменская область	3 581	121	3,5	-15	-0,4
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1612	51	3,3	-6	-0,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	540	3	0,6	-16	-3,0
Тюменская область без автономных округов	1 429	67	4,9	4	0,3
Челябинская область	3 498	18	0,5	1	0,0
Сибирский федеральный округ	19 312	51	0,3	-141	-0,7
Алтайская республика	214	5	2,4	-2	-0,9
Республика Бурятия	978	7	0,7	-11	-1,1
Республика Тыва	314	5	1,6	-10	-3,2
Республика Хакасия	536	4	0,8	-3	-0,5
Алтайский край	2 385	-22	-0,9	-31	-1,3
Забайкальский край	1 087	-13	-1,2	-26	-2,4
Красноярский край	2 859	21	0,7	-10	-0,4
Иркутская область	2 415	-9	-0,4	-30	-1,2

	Население, 2014 г.	Изменение в численности населения, 2011–2014 гг.		Межрегиональная мобильность, 2011–2014 гг.	
	тыс. чел.	тыс. чел.	%	Совокупный миграционный прирост, тыс. чел.	Изменения в численности населения от миграционного прироста,%
Кемеровская область	2 725	-26	-0,9	-30	-1,1
Новосибирская область	2 747	60	2,2	29	1,1
Омская область	1 978	3	0,2	-21	-1,0
Томская область	1 074	16	1,5	4	0,4
Дальневосточный федеральный округ	6 211	-55	-0,9	-111	-1,8
Республика Саха (Якутия)	957	1	0,1	-26	-2,7
Камчатский край	317	-3	-0,9	-11	-3,3
Приморский край	1 933	-18	-0,9	-21	-1,1
Хабаровский край	1 338	-4	-0,3	-13	-1,0
Амурская область	810	-11	-1,3	-16	-1,9
Магаданская область	148	-7	-4,5	-8	-4,8
Сахалинская область	488	-7	-1,4	-10	-1,9
Еврейская автономная область	169	-6	-3,4	-6	-3,3
Чукотский автономный округ	51	0	0,0	-1	-2,7

Источник: Федеральная статистическая служба Российской Федерации (Росстат).

Таблица 16. Занятость и безработица в регионах Российской Федерации

Регионы	Уровень занятости, 2014 г.	Уровень занятости, 2011–2014 гг., процент изменений	Уровень безработицы, 2014 г.	Уровень безработицы, 2011–2014 гг., процент изменений
Российская Федерация	65,3	1,4	5,2	-1,3
Центральный федеральный округ	68,4	2,1	3,1	-1,0
Белгородская область	66,1	4,7	4,0	-0,3
Брянская область	63,4	2,3	5,0	-2,1
Владимирская область	66,8	1,8	4,3	-1,4
Воронежская область	62,0	1,7	4,5	-1,9
Ивановская область	64,3	1,6	4,3	-2,3
Калужская область	66,5	-0,2	4,2	-1,4
Костромская область	64,6	-0,7	4,3	-0,8
Курская область	64,5	3,1	3,9	-2,4
Липецкая область	64,9	1,2	3,7	-1,2
Московская область	69,1	0,0	2,7	-1,0
Орловская область	62,3	2,3	5,1	-1,2
Рязанская область	58,9	-0,2	4,4	-2,8
Смоленская область	66,1	0,7	5,1	-2,5
Тамбовская область	61,0	1,2	4,3	-2,3
Тверская область	66,7	1,8	5,3	-0,7
Тульская область	65,7	2,6	4,1	-1,2
Ярославская область	69,5	4,3	3,8	-1,3
Москва	74,0	3,2	1,5	0,1
Северо-Западный федеральный округ	67,8	0,1	4,1	-1,0
Республика Карелия	61,7	-0,5	8,1	-0,3
Республика Коми	65,7	1,1	6,0	-2,2

Регионы	Уровень занятости, 2014 г.	Уровень занятости, 2011–2014 гг., процент изменений	Уровень безработицы, 2014 г.	Уровень безработицы, 2011–2014 гг., процент изменений
Архангельская область	62,1	-3,4	7,2	1,3
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ	67,4	2,0	5,3	-3,4
Архангельская область без автономных округов	61,9	-3,6	7,3	1,5
Вологодская область	65,2	0,6	5,6	-1,7
Калининградская область	67,4	2,8	5,4	-3,7
Ленинградская область	66,6	-1,9	4,5	0,2
Мурманская область	69,3	1,8	6,7	-1,9
Новгородская область	66,1	-0,4	3,7	-1,2
Псковская область	63,3	0,8	6,5	-2,8
Санкт-Петербург	71,9	0,5	1,4	-0,6
Южный федеральный округ	61,6	1,1	6,2	-0,8
Республика Адыгея	55,5	-0,7	8,6	0,2
Республика Калмыкия	61,6	3,4	10,9	-3,3
Краснодарский край	61,1	0,7	5,7	-0,2
Астраханская область	64,5	1,9	7,5	-1,3
Волгоградская область	62,5	1,0	6,6	-0,3
Ростовская область	61,7	1,4	5,9	-1,4
Северо-Кавказский федеральный округ	58,7	3,5	11,2	-3,3

Регионы	Уровень занятости, 2014 г.	Уровень занятости, 2011–2014 гг., процент изменений	Уровень безработицы, 2014 г.	Уровень безработицы, 2011–2014 гг., процент изменений
Республика Дагестан	56,7	-0,5	10,2	-2,5
Республика Ингушетия	49,4	14,2	29,8	-18,3
Кабардино-Балкарская Республика	61,6	11,0	9,5	-1,0
Карачаево-Черкесская Республика	56,7	-2,2	13,0	3,2
Республика Северная Осетия – Алания	60,1	-1,9	8,6	0,3
Чеченская республика	58,0	16,5	21,5	-15,8
Ставропольский край	61,5	1,1	5,3	-0,7
Приволжский федеральный округ	65,3	1,4	4,5	-2,0
Республика Башкортостан	61,8	-0,4	5,3	-2,3
Республика Марий Эл	64,5	2,6	4,8	-5,3
Республика Мордовия	68,0	0,7	4,2	-1,0
Республика Татарстан	68,1	1,7	3,9	-0,8
Республика Удмуртия	68,2	1,5	5,1	-1,8
Чувашская Республика	68,9	5,3	5,0	-2,8
Пермская область	60,8	-2,8	5,8	-1,7
Кировская область	64,4	1,4	5,1	-3,2
Нижегородская область	67,4	3,0	4,2	-3,0
Оренбургская область	65,7	2,6	4,4	-1,9
Пензенская область	64,2	4,2	4,6	-0,8
Самарская область	68,3	3,0	3,0	-2,1

Регионы	Уровень занятости, 2014 г.	Уровень занятости, 2011–2014 гг., процент изменений	Уровень безработицы, 2014 г.	Уровень безработицы, 2011–2014 гг., процент изменений
Саратовская область	62,5	0,1	4,6	-1,4
Ульяновская область	62,7	-0,7	4,8	-2,0
Уральский федеральный округ	66,0	1,0	5,8	-1,0
Курганская область	60,0	2,3	7,0	-3,0
Свердловская область	65,2	1,1	6,1	-1,1
Тюменская область	68,5	0,7	4,7	-1,1
Тюменская область, включая Ханты-Мансийский автономный округ	71,0	1,3	4,6	-1,7
Тюменская область, включая Ямало-Ненецкий автономный округ	75,1	-0,3	3,1	-0,4
Тюменская область без автономных округов	62,8	0,4	5,5	-0,7
Челябинская область	66,0	0,6	6,2	-0,4
Сибирский федеральный округ	62,6	1,1	7,0	-1,1
Алтайская Республика	59,8	0,8	10,4	-2,4
Республика Бурятия	58,4	0,4	8,4	-0,6
Республика Тыва	48,4	-3,7	19,1	1,8
Республика Хакасия	60,4	-0,9	6,2	-1,0
Алтайский край	59,0	-0,9	7,2	-1,3
Забайкальский край	59,0	1,9	10,0	-0,6

Регионы	Уровень занятости, 2014 г.	Уровень занятости, 2011–2014 гг., процент изменений	Уровень безработицы, 2014 г.	Уровень безработицы, 2011–2014 гг., процент изменений
Красноярский край	66,1	1,9	5,0	-1,0
Иркутская область	62,1	0,3	8,8	-0,3
Кемеровская область	63,7	2,6	6,2	-1,9
Новосибирская область	65,1	0,5	5,1	-1,7
Омская область	65,1	1,2	6,7	-1,2
Томская область	61,9	5,2	7,6	-1,5
Дальневосточный федеральный округ	65,6	1,2	6,4	-1,0
Республика Саха (Якутия)	65,4	3,4	7,4	-1,6
Камчатский край	69,2	0,0	6,1	0,0
Приморский край	64,2	1,8	6,9	-1,1
Хабаровская край	66,3	1,1	5,9	-0,7
Амурская область	63,6	-1,8	5,6	-0,4
Магаданская область	74,4	-1,5	3,1	-1,4
Сахалинская область	67,5	0,6	6,5	-1,4
Еврейская автономная область	59,3	-0,3	8,7	0,2
Чукотская автономная область	81,2	2,9	3,2	-2,4

Источник: Федеральная статистическая служба Российской Федерации (Росстат).

