

## 10.20. ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ

Салтанова С.П., помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ;  
Смирнов В.В., к.э.н., доцент кафедры отраслевой экономики факультета управления и психологии Чувашского государственного университета имени И.Н. Ульянова

Рассмотрен процесс организации и отражены основные этапы стратегического планирования государственной службы занятости (ГСЗ), выявлены показатели эффективности работы и выполнения программ ГСЗ, освещена стратегия управления ГСЗ, показан морфогенез ГСЗ и различные формы его проявления, представлено ряд предложений по оптимизации ГСЗ.

### ВВЕДЕНИЕ

В условиях финансово-экономического кризиса Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейский союз (ЕС) признали важную роль ГСЗ в достижении поставленных ими стратегических целей, а именно обеспечения права на труд и достойный уровень жизни. ГСЗ многих стран приступили к программам модернизации и введению таких радикальных новшеств, как новые принципы консультирования и новые информационные системы. При осуществлении функции посредничества в поиске работы ГСЗ стали использовать интернет и современные IT-технологии.

Во многих странах принимаются программы адаптации к рынку труда в целях решения проблем безработицы и социальной изоляции. Благодаря тому, что ГСЗ имеет региональные отделения и находится в тесном контакте с конечными потребителями своих программ, она занимает стратегически выгодное положение для участия как в их разработке, так и в выполнении.

### 1. ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ ГСЗ

В современных условиях управление службой занятости становится все более сложным. Конкурирующие потребности, ограниченность ресурсов и мощное воздействие извне требуют от руководящего звена ГСЗ неограниченных затрат времени и необычайной находчивости, их руководители с тревогой осознают, что не в силах удовлетворить все предъявляемые к ним требования [3, с. 99].

В данной ситуации уже нельзя считать, что ГСЗ всегда будет играть одну и ту же роль в разработке и предоставлении услуг. Характер государственного планирования политики на рынке труда меняется, приобретая стратегический характер, большее значение придается гибкости, конкурентоспособности, децентрализации и большей ориентированности на потребности как клиентов, так и рынка труда. С точки зрения центрального управления ГСЗ представляется лишь одним из множества потенциальных поставщиков услуг, а эффективность деятельности ГСЗ может зависеть от сложных партнерских и договорных отношений.

В последние годы стало очевидным, что стандартизированная организация службы занятости не позволяет достичь желаемых результатов. Ее заменил или заменяет более гибкий децентрализованный подход к предоставлению услуг, учитывающий условия и потребности клиентов местных отделений. Важным элементом этой реструктуризации является внедрение

культуры качественной работы в рамках организации с максимальной ориентацией на потребности клиентов. В этих изменяющихся условиях деятельности ресурсы ГСЗ должны использоваться эффективно и рационально. Этими ресурсами являются заинтересованность и компетентность персонала, новые информационные и коммуникационные технологии, а также внешний облик помещений и функциональные возможности отделений ГСЗ [3, с. 99].

В каждом государстве политики приносят в деятельность ведомства, курирующего работу ГСЗ, определенные ценности и стратегии. Обычно эти ценности и стратегии излагаются весьма широко, в виде общих идей, без уточнения конкретных целей или намеченных результатов. Предполагается, что руководитель ГСЗ вместе с ближайшими советниками министра и другими заинтересованными сторонами претворит эти идеи в конкретные планы, а затем сделает их достоянием всей организации и широкой общественности.

ГСЗ большинства стран обычно разрабатывают годовые или двухлетние рабочие планы, которыми руководствуются при предоставлении услуг. Такое планирование часто сопутствует процессу подготовки бюджета. Федеральное правительство США обычно требует составления двухлетних планов основных программ, в том числе программ работы ГСЗ. В большинстве европейских стран обычно составляются годовые рабочие планы. Однако необходимость быстрее и эффективнее адаптироваться к внешним изменениям требует планирования на более длительные сроки. ГСЗ все чаще вовлекается в стратегическое планирование не только для того, чтобы увязать свое внутреннее планирование с политикой государства в области экономики и занятости, но и для того, чтобы согласовать эти планы с реалиями рынка труда и требованиями других заинтересованных сторон. Стратегическое планирование – это структурированный метод реализации стратегического мышления в деятельности конкретной организации, позволяющий планировать будущую деятельность. Стратегическое планирование, как правило, состоит из четырех этапов [3, с. 100-102].

1. Этап оценки включает анализ положения дел в организации на данный момент, уточнение, что представляют собой клиенты, и оценку соответствия оказываемых услуг ожиданиям клиентов. Проводится также выявление тенденций, влияющих на организацию, в том числе способных сказаться на удовлетворении потребностей клиентов в будущем; это могут быть, например, технический прогресс, изменения в демографической ситуации, затрагивающие клиентов, спросе на услуги, а также сокращение бюджета. Такая оценка позволяет ГСЗ анализировать принятые руководящие принципы.
2. Этап определения перспектив – информация, полученная на этапе оценки, используется для формирования представления о перспективах развития организации. Это представление должно быть общим у руководителей организаций, поскольку каждый из них обязан поддерживать меры по его реализации.
3. Этап установления целей включает определение целей (на срок до пяти лет), задач (на срок три-пять лет) и «практических шагов» (до одного года).
4. Этап осуществления – это этап, на котором руководители ГСЗ становятся главными проводниками нововведений и руководят усовершенствованиями в работе и преобразованиями на основе стратегического плана.

В планах, согласованных на основе стратегического и оперативного планирования, обычно указываются определенные цели, которые должны быть включены

в меры по обеспечению эффективной организации работы. Помимо обеспечения подотчетности организации эти меры также служат для ГСЗ ценным внутренним инструментом, позволяющим совершенствовать выполнение программ путем проведения систематической оценки хода работы по достижению поставленных целей. Показатели эффективности работы ГСЗ в целом подразделяются на следующие четыре категории (табл. 1) [3, с. 103].

Таблица 1

## ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ГСЗ

Вид деятельности	Результат
Цели на рынке труда	Трудоустройство
Распределение задач по целевым группам	Доля услуг, предоставленных конкретной целевой группе, например, длительно безработным
Организация труда	Время, затраченное на заполнение вакансий; число лиц, прошедших программы в полном объеме
Оценка со стороны клиентов	Степень удовлетворения оказанными услугами

Система применяемых для оценки показателей должна обеспечивать сопоставимость результатов. Сопоставление может проводиться с точки зрения достижения запланированных целей с прошлыми показателями и показателями работы других организаций (табл. 2) [3, с. 104].

Таблица 2

## ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОГРАММ ГСЗ

Программы	Показатели
Посредничество в трудоустройстве	Число трудоустроенных. Число трудоустроенных по отношению к количеству вакансий, заявленных непосредственно в ГСЗ. Число трудоустроенных на временную работу. Показатель охвата рынка труда
Адаптация к потребностям рынка труда	Доля недостаточно профессионально пригодных, охваченных программами переподготовки. Доля лиц, прежде квалифицировавшихся как «профессионально непригодные по инвалидности», занятых теперь той или иной трудовой деятельностью. Получение признанной квалификации или документов, подтверждающих получение надлежащей подготовки. Доля лиц, более не нуждающихся в пособиях по безработице благодаря мерам, принятым на рынке труда
Пособия по безработице	Количество пособий по безработице, обработанных за 21 день
Все программы	Число лиц, трудоустроенных на несубсидируемые рабочие места. Число трудящихся, сохранивших несубсидируемые рабочие места в течение шести месяцев. Заработки трудящихся на несубсидируемых рабочих местах. Удовлетворенность клиентов
Эффективность с точки зрения затрат	Затраты на трудоустройство одного человека. Число трудоустроенных на каждого сотрудника

В целом важность оценки как средства, позволяющего обеспечить надлежащее расходование средств на программы адаптации для рынка труда – такой подход должен применяться и в отношении оценки выполнения ГСЗ всех ее функций. Однако поскольку работа по

оценке требует немалых средств и времени, следует тщательно отбирать программы, подлежащие строгой оценке. В идеале возможность оценки должна быть заложена уже на начальном этапе разработки программы. Упорядоченный характер планирования оценки может помочь выявить в программе неувязки или непоследовательность, что позволяет внести коррективы до начала осуществления [3, с. 106].

Настоятельная необходимость повысить эффективность государственного сектора привела в ряде случаев к переводу предоставления услуг ГСЗ на конкурентную основу. У конкурентной системы есть ряд сильных сторон.

- Во-первых, она должна обеспечивать наиболее высокое качество услуг, которые можно получить за выделенные средства.
- Во-вторых, уточнение требуемых услуг может во многом упорядочить деятельность самой ГСЗ.
- В-третьих, конкуренция может привлечь специалистов, имеющих квалификацию, которой не обладает персонал ГСЗ.
- Наконец, конкуренция может позволить ГСЗ выполнять дополнительный объем работы в условиях, когда нет возможности расширить штат.

Такая система имеет и свои недостатки.

- Во-первых, в быстро меняющейся ситуации службе занятости может оказаться нелегко уточнить требования к необходимым услугам, а передача услуг внешнему подрядчику будет неэффективной без четко сформулированных задач.
- Во-вторых, сам процесс выбора поставщика услуг на конкурентной основе может потребовать относительно высоких затрат, и не исключено, что возникнут новые препятствия в плане передачи информации.
- В-третьих, могут оказаться неиспользованным накопленный ГСЗ опыт и нарушиться преемственность в работе.
- Наконец, перевод на конкурентную основу услуг, которые долгое время предоставляла ГСЗ, может отрицательно сказаться на моральном состоянии ее персонала и создать трудности как для руководителей, так и для ее сотрудников [3, с. 112-113].

## 2. СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГСЗ

Подвергнем анализу условия формирования и реализации стратегии управления ГСЗ для достижения успеха. Рассмотрим спектр основополагающих элементов стратегии управления ГСЗ:

- управление качеством;
- информационные и коммуникационные технологии;
- планирование учреждений и используемых средств и управление ими;
- внутренние связи;
- профессиональная подготовка и повышение квалификации персонала.

Управление качеством представляет собой стратегически ориентированный интегрированный набор организационных принципов и практики управления, предназначенных для удовлетворения потребностей клиентов. Цель управления качеством – добиться, чтобы клиент остался доволен, и создать предприятие по оказанию услуг [3, с. 115].

Любая организация, рассматривающая вопрос о введении новой культуры труда, основанной на принципах управления качеством, должна в полной мере понимать условия, в которых она на данный момент действует, а также то, какие условия необходимо обеспечить по завершении перехода к новой культуре. Приведенные ниже характеристики, ориентация и особенности поведения организаций до и после перехода

к принципам управления качеством позволяют нагляднее увидеть коренное различие между культурами (табл. 3) [3, с. 116].

Таблица 3

**ХАРАКТЕРИСТИКИ, ОРИЕНТАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПОВЕДЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Старая культура	Новая культура
Множество различных и часто противоречащих друг другу целей, которые преследуют подразделения и отделы	Общее для всех понимание целей и задач
Наказание за ошибки, сокрытие упущений или попытки объяснить проблемы объективными причинами	Открытое обсуждение проблем, выявление недостатков, прежде всего с целью их устранения
Вознаграждение в соответствии с установившейся практикой	Вознаграждение за принятие на себя риска и творческое мышление
Основное внимание в деятельности направлено на решение краткосрочных проблем	Главная задача – постоянное совершенствование работы, ориентированное на долгосрочную перспективу
Упование на то, что проверка выявит ошибки до того, как заказчик получит продукт	Совершенствование рабочих процессов с целью предотвращения ошибок
Предоставление полномочий принимать решения о проведении преобразований (сверху вниз) исключительно руководству	Доверие к сотрудникам и предоставление им возможности вносить собственный вклад в принятие решений
Признание неизбежности противоречий и соперничества между разными подразделениями	Поощрение и вознаграждение сотрудничества между подразделениями, выполняющими разные функции
Принятие произвольных решений – на основе лишь собственного мнения	Все решения принимаются на основе объективных данных
Негативная или безразличная самооценка организации	Организация уверена в успешности своих действий, что поддерживает высокий моральный дух

Управление качеством включает оценку и анализ потребностей клиентов, анализ и реструктуризацию взаимодействия организации и клиентов, а также разработку норм обслуживания, обеспечивающих высокий уровень и мониторинг их соблюдения. Для обеспечения управления качеством можно использовать следующие методы:

- планирование, ориентированное на клиента;
- методы анализа рабочих процессов, такие как ISO 9000, модель качества европейского фонда – European foundation quality model (EFQM) или «перестройка процесса»;
- выработка стандартов или постановка задач на основе потребностей клиентов.

Все эти три метода взаимосвязаны. Успех зависит от положительного влияния, которое оказывает реформирование рабочего процесса на достижение поставленных целей, которые, в свою очередь, основаны на точной оценке потребностей клиентов [3, с. 117].

Для перехода к управлению качеством организации рабочего процесса используют различные методы его анализа и перестройки. Эти методы включают применение таких стандартов качества, как ISO 9000, EFQM, а также перестройку рабочего процесса. ГСЗ многих стран, включая Австрию, Германию, Канаду, Нидерланды, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты и Японию, используют один или несколько из этих мето-

дов. Несмотря на разные подходы, цель проводимого анализа одна и та же.

Для внедрения управления качеством ГСЗ Австрии использовала процесс сертификации в соответствии с ИСО 9001. В начале 1990-х гг. была начата коренная реформа с целью преобразования австрийской ГСЗ в службу, более ориентированную на клиента и на условия рынка. В земле Верхняя Австрия решили применить стандарты ИСО для сертификации услуг, оказываемых предприятиям. Тому было несколько причин:

- во-первых, ГСЗ стремилась разработать более точное определение своих услуг;
- во-вторых, она хотела в большей мере ориентировать свою деятельность на рынок;
- в-третьих, она хотела поставить более четкие цели и увеличить прозрачность своей работы;
- в-четвертых, она хотела усовершенствовать связь и информационные потоки;
- в-пятых, она стремилась повысить ответственность внутри организации и расширить внешние связи; и наконец, она хотела повысить популярность ГСЗ среди клиентов [3, с. 118-119].

Для структурирования анализа работы и развития управления качеством ГСЗ Дании использует модель EFQM, или принятую Европейским фондом модель «качественного бизнеса» (Business excellence model). Модель задает рамки для анализа и понимания особенностей процесса. Она состоит из девяти элементов, демонстрирующих взаимосвязь между факторами развития и результатами. Эти элементы включают руководство, политику и стратегию, управление людскими ресурсами, ресурсы и рабочие процессы [3, с. 119].

Практически все развитые страны в течение многих лет используют компьютерную технологию для управления различными видами деятельности ГСЗ и для контроля над ними. Однако постоянно разрабатываются все более сложные и эффективные средства, имеющие все более широкие возможности [3, с. 120].

- Электронная почта. Сейчас она широко используется для внутренней и внешней связи. Системы интранет также предоставляют персоналу доступ к усложняющейся внутренней информации.
- Административная информационная система (АИС). Она используется ирландской ГСЗ для извлечения информации из баз данных других организаций, что позволяет готовить всеобъемлющую отчетность, проводить анализ, делать статистические прогнозы и строить модели с целью содействия в принятии обоснованных деловых решений.
- Системы проработки конкретных случаев. Разрабатываются более совершенные системы, объединяющие регистрационные данные клиентов из многочисленных систем административного учета, которые используют их сотрудники, обслуживающие ищущих работу и работодателей.
- Сбор данных. В Соединенных Штатах для сбора информации о рынке труда и опроса работодателей используется компьютеризированная телефонная система проведения собеседований по телефону вместо проведения обследований по почте. В Швеции она используется для сбора данных путем опроса клиентов. Испытывается также система сбора данных для обследований через интернет.
- Расширенная компьютерная обработка и анализ данных. Эти методики, и особенно более широкое использование реляционных баз данных и хранилищ данных, значительно улучшили информационные продукты по рынку труда.
- Электронный перевод денежных средств. Этот канал, существующий в некоторых странах, облегчает прямой перевод пособий на банковские счета получателей.

Внедрение новых технологий дает много преимуществ, но ему сопутствуют стрессовые ситуации, не-

изменно возникающие в организации при крупных переменах. Чтобы свести их к минимуму и гарантировать достижение успеха, необходим глубокий анализ, тщательное планирование и привлечение высококвалифицированного персонала, чтобы таким образом обеспечить успех нововведений [3, с. 122].

Эффективное планирование и управление деятельностью по развитию персонала и людских ресурсов играют важную роль в обеспечении эффективной работы ГСЗ, но особое значение имеют профподготовка персонала и его отношение к делу. Достижение результатов зависит в первую очередь от наличия деловых, заинтересованных и хорошо подготовленных сотрудников, чувствующих, что их работа ценится [3, с. 124].

Таким образом, существует ряд причин, в силу которых сегодня ГСЗ гораздо больше, чем в прошлом, заинтересованы в совершенствовании методов управления. Прежде всего услуги, которыми ведает ГСЗ, стали многообразными, и выбор услуг, которые должны оказываться, во все большей степени определяется не правовым мандатом, а планированием, ориентированным на клиентов. Во-вторых, ГСЗ все чаще действуют на конкурентном рынке, что требует повышения качества и надежности, особенно при оказании услуг работодателям. В-третьих, на деятельность ГСЗ оказывают влияние внешние факторы, такие как повсеместное повышение качества управления. И последнее, но не менее важное – доступность новых информационных и коммуникационных технологий дает действенные рычаги для преобразования рабочих процессов и обеспечения клиентам доступа к информации [3, с. 126].

### 3. МОРФОГЕНЕЗ ГСЗ И РАЗЛИЧНЫЕ ФОРМЫ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ

С самого зарождения ГСЗ было очевидно, насколько важны тесные взаимоотношения ее с организациями работодателей и трудящихся, и это нередко находило отражение в составе руководящего органа ГСЗ. Однако при этом ГСЗ рассматривалась как самостоятельная организация и часто занимала монопольное положение на рынке труда. Однако ГСЗ всегда испытывала соблазн стать не только самостоятельной, но и самодовлеющей организацией, особенно если на нее возлагалась непопулярная роль по проведению проверок занятости в связи с назначением пособий по безработице [3, с. 129].

Сегодня, напротив, ГСЗ редко занимает монопольное положение. Вместо этого ей приходится действовать на рынке труда в качестве лишь одного из многих игроков, и ее успех во многом зависит от того, каким образом она строит свои отношения с другими организациями. Наиболее заметная перемена произошла в отношениях ГСЗ с частными агентствами занятости (ЧАЗ).

Одним общим моментом является то, что ГСЗ – автономная организация, действующая под контролем комиссии или наблюдательного органа, в состав которых входят социальные партнеры. Успех такого сотрудничества, в конечном счете, зависит от согласия между социальными партнерами и правительством.

Отношения ГСЗ с государственными учреждениями являются решающими в такой межведомственной по своему характеру сфере деятельности. Построение этих отношений зависит от конкретных функций ГСЗ, а также от ее организационных связей с другими госу-

дарственными учреждениями. Взаимоотношения между государственными учреждениями в сфере предоставления услуг могут принимать различные формы. С одной стороны, они могут быть договорными; с другой стороны, в связи с ростом интеграции в сфере услуг это могут быть партнерские отношения [3, с. 132].

Для осуществления конкретных мер в партнерстве на местном уровне участвуют работодатели, профсоюзы, государственные учреждения и добровольные / общественные объединения. Обычно такое партнерство на местном уровне охватывает максимально возможное число участников и направлено на повышение эффективности политики на рынке труда и социальную сплоченность посредством более широкого привлечения населения и новых демократических образований на низовом уровне.

Одним из нововведений местных партнерских объединений было создание в рамках местного партнерства еще сети интегрированных местных служб занятости (МСЗ). МСЗ объединили ресурсы государственных учреждений и организаций на уровне общин при поддержке социальных партнерств. Они стремятся предоставлять интенсивные и скоординированные услуги тем, кто особенно остро нуждается в помощи, на основе непосредственного контакта между безработным клиентом и работником МСЗ.

Следует помнить, что изначально ГСЗ в большинстве стран осуществляли посредничество в трудоустройстве, часто занимая монопольное положение в этой сфере в соответствии с положениями Конвенции о платных бюро найма 1933 г. (№34) и Конвенции о платных бюро по найму (пересмотренной) 1949 г. (№96). Это обосновывалось следующими нижеперечисленными аргументами.

- Во-первых, было необходимо защищать трудящихся от эксплуатации, например когда агентства по найму поставляли дешевую иностранную рабочую силу или при найме трудящихся на временную работу агентствами по временному трудоустройству (АВТ) для предприятий-клиентов.
- Во-вторых, для того чтобы помогать безработным, трудоустройство которых сопряжено с трудностями, и противостоять «снятию сливок» ЧАЗ, ГСЗ требовался доступ ко всем имеющимся вакансиям. Однако ряд стран, таких как Австралия, Ирландия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Швейцария, отказались от монополии ГСЗ и разрешили функционирование частных служб занятости, в той или иной степени регулируя их деятельность [3, с. 134-135].

За последние два десятилетия скептическое отношение к монополии ГСЗ возобладавало и в других странах ОЭСР. Это было вызвано несколькими факторами.

- Во-первых, в атмосфере экономического либерализма усилились сомнения в способности государственной организации-монополиста обслуживать стремительно меняющийся и гибкий рынок труда.
- Во-вторых, ГСЗ, как и других государственных учреждений, коснулось урезание государственных расходов, поэтому ей пришлось ограничить сферу своей деятельности и стало труднее отстаивать запрет на деятельность ЧАЗ.
- В-третьих, монопольное положение ГСЗ не мешает работодателям использовать и другие каналы для найма работников, такие как публикация объявлений о вакансиях, использование сети профессиональных и неформальных контактов [3, с. 135].

Таким образом, на пороге XXI в. одним из самых насущных вопросов для ГСЗ стал характер взаимоотношений с ЧАЗ. Европейская комиссия определила три возможных типа взаимоотношений в рамках общеевропейских структур:

- во-первых, сотрудничество в области информации, предоставления основных услуг по подбору работников на имеющиеся вакансии, в области активного посредничества и адаптации к рынку труда;
- во-вторых, взаимодополняемость в отдельных сегментах рынка труда или в предоставлении отдельных видов услуг;
- в-третьих, конкуренция в предоставлении услуг работодателям с возможностью взимания платы за услуги ГСЗ.

В будущем отношения между ГСЗ и ЧАЗ станут, по всей видимости, определять следующие факторы [3, с. 136-137]:

- государственная политика в области занятости;
- потенциал ГСЗ и ЧАЗ для реализации этой политики в тех сегментах рынка, где они действуют наиболее эффективно;
- последовательность политики, направленной на формирование конкурентной среды;
- оценка того, какая доля рынка необходима ГСЗ для организации помощи группам, находящимся в особо неблагоприятном положении.

Государственные и частные организации постепенно закладывают основу для сближения и интенсификации деятельности, ориентируясь скорее на взаимодополняемость, сотрудничество, партнерство и взаимопомощь, чем на конкуренцию. В связи с этим обнаружено, что ГСЗ в своей новой роли предприятия по оказанию услуг является движущей силой этого процесса сотрудничества.

#### 4. ОПТИМИЗАЦИЯ ГСЗ

Прежде чем приступить к рассмотрению проблемы оптимизации ГСЗ, следует рассмотреть возможность систематизации множества функциональных взаимосвязей в ГСЗ. Чтобы показать такую возможность воспользуемся некоторыми правилами системного подхода.

- Во-первых, речь идет о системе целей и системном взаимодействии.
- Во-вторых, следует представить сложную систему ГСЗ в виде кибернетической модели (рис. 1).

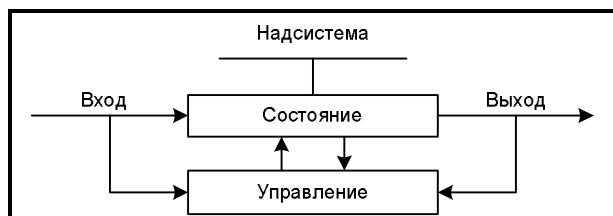


Рис. 1. Кибернетическая модель ГСЗ

В соответствии с темой исследования наиболее значимым является параметр состояния, который отражает функциональные изменения ГСЗ.

Данный параметр можно описать, основываясь на следующих законах системологии [2, с. 43-55]:

- закон саморазвития: каждая система приобретает новые качества и свойства своего функционирования за счет собственных ресурсов к адаптации в среде;
- закон трансформации: каждая система, находясь в отношениях и связях со средой, подвержена всепроникающему влиянию среды и оказывает всепроникающее влияние на объекты (системы) среды, вызывая изменение состояния себя самой и объектов среды;
- закон интеграции: все отношения в системе суммируются, образуя системное множество отношений, регулируемое из единого центра системы;
- закон относительности: свойства и отношения системы абсолютно соответствуют реальным лишь в определенный момент времени;

- закон приоритетов: в условиях недостижимости истинности эмпирического знания объективным свойством отношений социально-экономической системы становится их приоритетность в процессах развития;
- закон гармонизации: каждая система под влиянием среды стремится к всестороннему, адекватному среде, сбалансированному саморазвитию в рациональных соотношениях своих сильных и слабых свойств;
- закон системности: отношения возможны при наличии системных связей объекта или их подобия.

В соответствии с законами системологии, чтобы описать этот параметр состояния следует отразить множество элементов системы, множество связей этих элементов и множество свойств элементов и связей.

Следует отметить, что системный подход давно используется в биологии и технических науках для описания и объяснения сложного поведения объектов, содержащих большое число взаимосвязанных элементов. В последнее время он находит все большее применение в исследованиях динамических явлений в самых разнообразных областях, таких как производство высокоточной техники, финансы, экономика, образование и управление. Применение системного подхода в качестве интеллектуального средства ориентирования в проблемах предпринимательства и экономики восходит еще к А. Смиту, который около 200 лет назад утверждал, что системы сходны с машинами, которые выполняют общую задачу, объединяют в единое целое разнообразные движения и эффекты. Определяя систему как совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, предназначенных для выполнения единой функции, возможно использование системного подхода конкретных отраслей. Эта модель описывает процессы в общем виде и для того, чтобы его использовать в качестве реальной помощи требуется существенная его доработка. Эта модель часто критикуется за то, что основное звено в этой модели, процесс преобразования (параметр состояния), которая является основным звеном системы, рассматривается как черный ящик.

Сформулируем определение системы как совокупности взаимосвязанных элементов, объединенных для достижения намеченной цели. Обычно различают четыре характерных признака системы:

- система является совокупностью элементов, связанных между собой определенным образом;
- принадлежность к системе влияет на ее элементы и, наоборот, поведение системы изменяется если какой либо элемент исключается из системы;
- организационная совокупность элементов выполняет определенную функцию.
- определение системы исследователем зависит от целей им преследуемых.

Четыре перечисленные характеристики определяют, что в качестве системы можно рассматривать любое множество событий, при этом выделяемые одними системы не всегда могут быть поняты другим. Один из путей оптимизации модели состоит в расширении и определении содержания и параметров каждого из блоков. Примером тому можно привести описание организации Д. Надлером (рис. 2).

Таким образом, можно произвольно отбирать элементы всех трех блоков входа, процесса преобразования (параметра состояния), выхода в зависимости от целей исследования для последующего анализа. Вот здесь и выявляется чрезвычайная важная особенность системного подхода. Определение компонентов,

элементов, внешних и внутренних границ системы всегда находится в прямой зависимости от целей анализа и точки зрения отдельной личности или группы, проводящих исследование. При этом надо отметить то, что выход системы дает критерии отбора существенных элементов входа и процесса преобразования.

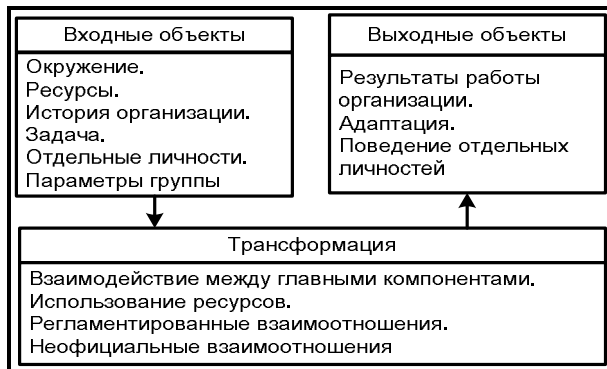


Рис. 2. Модель системы, используемая Д. Надлером для описания организации

Очень немногие системы можно рассматривать как полностью замкнутые, большинство систем за исключением статических, взаимодействуют с внешней средой и адаптируются к изменениям, происходящим в ней с помощью обратной связи.

Используя системный подход, мы сможем проанализировать:

- физические процессы, связанные с потребностями системы;
- распространение идеи;
- управление людьми, процессами или мероприятиями на основе мониторинга внутренней работы системы и существенных для нее внешних событий.

Согласно экономической теории основными элементами экономической системы являются живой труд, прошлый труд и капитал в его денежной форме (табл. 4).

Естественно, что указанные блоки находятся в непосредственной взаимосвязи (отсюда и множество названий сложных систем, используемых в литературе:

- технико-технологическая;
- технико-экономическая;
- социально-экономическая;
- социально-экономическая и т.п.).

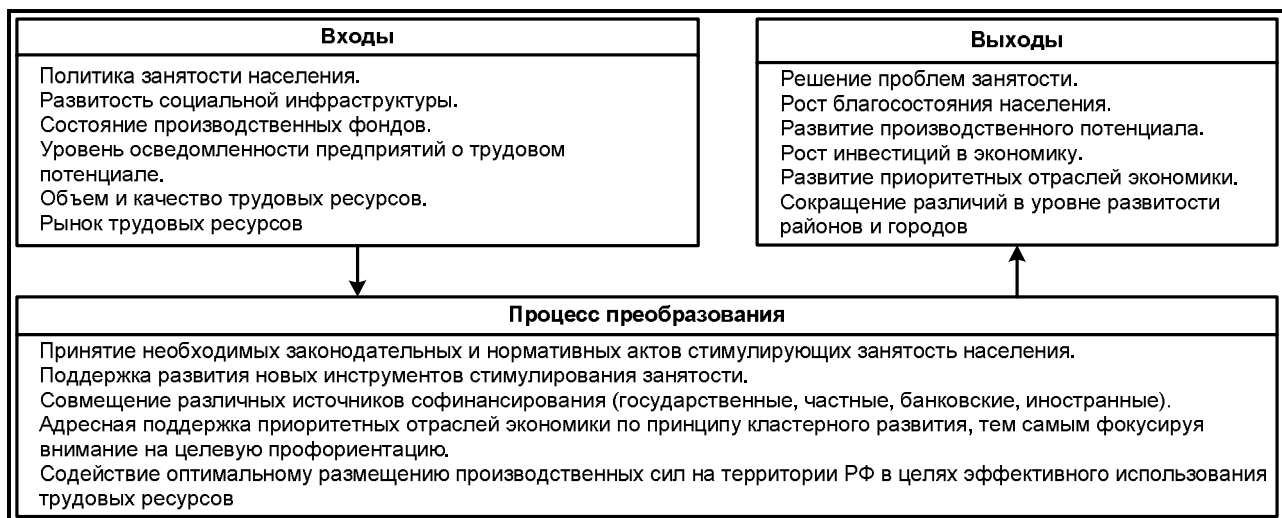


Рис. 3. Функциональные взаимосвязи ГСЗ в виде модели Д. Надлера

Таблица 4

### ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Элементы финансово-экономической системы	Свойства элементов	Связи элементов
Живой труд	Количество и качество (квалификация) живого труда	Организационные формы взаимодействия людей и коллективов
Прошлый труд	Количество и качество (технический уровень) средств производства	Множество технологических процессов и операций
Капитал в денежной форме	Количество и качество основной валюты	Множество финансовых потоков в системе

В контексте данного исследования нас в большей степени интересует такой элемент как «живой труд», «количество и качество (квалификация) «живого труда», организационные формы взаимодействия людей и коллективов. С целью формирования адекватных параметров ГСЗ представим ее функциональные взаимосвязи в виде модели Д. Надлера (рис. 3).

Для эффективной оптимизации ГСЗ существует необходимость формирования неизменного набора показателей и регулярного расчета на его основе интегральной оценки состояния уровня занятости и активность предпринимательских структур. При этом необходимо проследить динамику хозяйственных, экономических, социальных и иных системообразующих процессов на основании неизменного набора критериев.

Очевидной трудностью является подбор и обоснование эффективности использования конкретного набора критериев оценки. Также представляет известную сложность интерпретация результатов, полученных в результате оценки. Не всегда за итоговим интегральным значением можно увидеть причинно-следственные связи и тенденции развития ГСЗ.

Для адекватной реализации процесса оптимизации ГСЗ необходимо определиться с рациональным спектром матриц стратегического планирования организации (табл. 5) [1].

Таблица 5

**СПЕКТР МАТРИЦ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ ОРГАНИЗАЦИИ ГСЗ**

Уровни	Матрицы
1. Корпоративный уровень	Матрица <b>BCG</b> . Матрица <b>MCC</b> (соответствие целям, соответствие возможностям предприятия). Матрица <b>SWOT</b> . Матрица <b>GE</b> . Матрица Hofer / Schendel. Матрица Shell / DPM. Матрица <b>ADL</b> (стадии жизненного цикла отрасли, относительное положение на рынке). Матрица Портера. Матрица стратегий бизнеса, переживающего спад. Матрица основных форм объединений (производственная кооперация, наличие совместной собственности). Матрица вектора экономического состояния организации (основные показатели ФХД предприятия, года). Матрица Томпсона – Стрикленда
2. Бизнес-уровень	Матрица улучшения конкурентной позиции (охват рынка, дифференциация). Матрица дифференциация – относительная эффективность затрат. Матрица эластичности конкурентной реакции на рынке (стадии развития отрасли, стратегическое положение организации). Матрица альтернативных стратегий ценообразования и ценности (определяет качество товара в зависимости от цены). Матрица производительность – инновации /дифференциации. Матрица группировки товара (ответная реакция сбыта, маржа валовой прибыли). Матрица качество-ресурсоемкость (зависимость качества от ресурсоемкости продукта). Матрица воздействие неопределенность
3. Функциональный уровень	Матрица стратегии расширения марочных семейств (отличительные преимущества, сегменты целевого рынка). Матрица осведомленность-отношение к марке товара (степень осведомленности, отношение к марке). Матрица маркетинговых каналов (темпы развития рынка, ценность добавляемая каналом). Матрица контакт-уровень приспособления услуг (степень контакта персонала с клиентом, уровень приспособления услуг к требованиям клиентов) Матрица диагностики маркетинга (осуществление стратегии, стратегия (верная, неверная)). Матрица типов покупательского поведения (степень вовлечения покупателей, степень рациональности). Матрица эволюции конкурентной стратегии (инновации, производительность) Матрица «важность выполнения работы». Матрица Блейка-Моутона

В процессе оптимизации ГСЗ необходимо корректно определить основные функции и задачи ГСЗ (табл. 6) [3, с. 155-157]. При этом методическое обеспечение по оценке оптимальности функционирования ГСЗ формируется по мере появления задач, требующих своего решения.

Таким образом, реализация изложенных выше предложений по оптимизации ГСЗ позволит сфокусировать ее деятельность на оказание услуг нового типа, поставить новые задачи перед руководящими работниками и персоналом, изменить их стиль работы и постоянно стремиться к повышению эффективности и качества услуг. При этом конечным критерием успешной деятельности ГСЗ должно быть соотношение реальных результатов и задействованных ресурсов, а не просто способность добиваться экономии средств или снижения издержек. ГСЗ нужны четко сформулированные цели и задачи, выполнение которых должно оцениваться на основе высоких, но достижимых показателей [3, с. 144].

**ВЫВОДЫ**

В современных условиях ГСЗ должна рационально и эффективно перестраивать характер своих услуг и адаптировать их к изменяющимся внешним условиям, внедряя новшества не в ущерб собственной стабильности. Примерами удачной реакции ГСЗ на изменение внешних условий могут служить адаптация услуг к потребностям растущего числа лиц, работающих неполный день, имеющих временную работу или самозанятых, а также разработка новых средств и методов с использованием интернета и IT технологий.

Для того чтобы государственная политика в области занятости была эффективной, она должна быть хорошо скоординирована и последовательно ориентирована на конкретного человека. ОЭСР подчеркивает необходимость использования интегрированного подхода, который увязывал бы деятельность учреждений, ведающих пособиями по безработице, и учреждений, оказывающих помощь в поиске работы. Полная институциональная интеграция представляется в ряде отношений идеальным решением, но на практике может оказаться неосуществимой.

Таблица 6

**ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ ГСЗ**

Функция 1. Посредничество в трудоустройстве	Функция 2. Развитие систем информации о рынке труда	Функция 3. Управление программами адаптации к рынку труда	Функция 4. Управление системой выплат пособий по безработице
1. В отношении ищущих работу – регистрация ищущих работу	1. Как поставщик информации о рынке труда: • Сбор, регистрация и предоставление административной информации о лицах, ищущих работу, об имеющихся вакансиях и их профессиональной структуре. • Проведение краткосрочных качественных обследований. • Анализ данных регулярных обследований работодателей и домохозяйств, проводимых другими учреждениями. • Представление докладов и публикация материалов о различных мероприятиях в национальной экономике, их влиянии на спрос и предложение рабочей силы, а также прогнозирование тенденций их развития	1. Помощь в поиске работы: • Оказание широкого спектра услуг всем лицам, ищущим работу (через справочные пункты, информационные центры или интернет). • Организация групповых мероприятий – клубов рабочих мест, проведение превентивных мероприятий и оказание специальных услуг работникам в случае массовых высвобождений. • Оказание интенсивной индивидуальной помощи: оценка профессиональных качеств, профконсультирование/профорIENTATION; подготовка и обсуждение планов по повышению конкурентоспособности при трудоустройстве и последующих действий	1. Управление средствами, выделяемыми на пособия по безработице (включая сбор налогов): • Предоставление информации по оформлению заявок на пособия по безработице, об условиях получения пособий по безработице. • Проверка и официальное подтверждение права на пособие по безработице. • Регистрация безработных, процедура подтверждения статуса безработного и факта поиска работы. • Рассмотрение жалоб и споров по вопросам права на пособие (расчета пособий, истечения права на его получение). • Выплата пособий по безработице

Функция 1. Посредничество в трудоустройстве	Функция 2. Развитие систем информации о рынке труда	Функция 3. Управление программами адаптации к рынку труда	Функция 4. Управление системой выплат пособий по безработице
<p>2. В отношении работодателей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• периодические посещения предприятий в целях поддержания контактов и маркетинга;</li> <li>• сбор данных о рабочих местах;</li> <li>• регистрация и классификация имеющихся вакансий</li> </ul>	<p>2. Как потребитель информации о рынке труда:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• консультирование граждан, ищущих работу, по вопросам трудоустройства;</li> <li>• определение приоритетов для программ профессиональной подготовки безработных и ищущих работу граждан;</li> <li>• консультирование работодателей по вопросам изменений в спросе на труд и предложениях в сфере занятости в этой области</li> </ul>	<p>2. Программы обучения и профессиональной подготовки:</p> <p>2.1. Профессиональная подготовка и ученичество на предприятиях:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• регистрация заявок на ученичество и ученические вакансии;</li> <li>• установление контактов;</li> <li>• трудоустройство учеников и последующие действия.</li> </ul> <p>2.2. Специальные программы профподготовки и переподготовки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• определение потребностей и задач в области профессиональной подготовки;</li> <li>• анализ и определение содержания учебных курсов, их продолжительности и организации;</li> <li>• отбор государственных или частных учебных заведений и установление с ними контактов;</li> <li>• поручение проведения занятий тем организациям, которые предлагают наилучшие условия;</li> <li>• наблюдение и оценка результатов профподготовки для ищущих работу граждан с точки зрения повышения их конкурентоспособности</li> </ul>	<p>2. Управление другими государственными социальными фондами, средства которых предназначены для безработных и нетрудоспособных граждан (по состоянию здоровья, по жилищным или семейным обстоятельствам, по причине ухода за детьми и по другим причинам)</p>
<p>3. Посредничество в трудоустройстве:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• в условиях закрытой системы: сотрудники ГСЗ предпринимают активные действия, направленные на увязывание предложений рабочих мест и заявок на них (включая предварительное изучение и проверку сведений об ищущих работу, оценку и обновление данных о вакантных рабочих местах и проведение переговоров с лицами, ищущими работу, и работодателями о вариантах «увязки» имеющихся вакансий и кандидатур на эти вакансии.</li> <li>• в условиях полуоткрытой системы: открытый доступ к имеющимся вакансиям, предоставление информации по запросам на трудоустройство.</li> <li>• в условиях открытой системы: компьютеризированное увязывание предложений рабочих мест и заявок на них, самопомощь или самообслуживание, использование интернета.</li> </ul> <p>4. Оказание помощи в поисках работы, если вышеуказанные посреднические меры не принесли положительного результата (см. задачу 1 в функции 3).</p> <p>5. Прочие смежные задачи</p>	<p>3. Прочие смежные задачи</p>	<p>3. Программы создания рабочих мест:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• управление средствами этих специальных программ;</li> <li>• участие в разработке, мониторинге и оценке специальных программ;</li> <li>• оказание помощи в предварительном отборе работников и организации, осуществляющей специализированное обучение для работников, с целью трудоустройства;</li> <li>• налаживание контактов с фирмами, местными органами власти и другими учреждениями</li> </ul>	<p>3. Прочие смежные задачи</p>



**Литература**

1. Логинов Г.О. Матричные методы стратегического планирования деятельности компании [Текст] / Г.О. Логинов, Е.В. Попов // Маркетинг в России и за рубежом. – 2004. – №2.
2. Пудич В. Проблема системности менеджмента в России [Текст] / В. Пудич // Менеджмент сегодня. – 2003. – №2. – С. 43-55.
3. Фан Т. и др. Государственная служба занятости в условиях меняющегося рынка труда [Текст] / Т. Фан, Э. Хансен, Д. Прайс. – Женева, Международное бюро труда, 2001. – 228 с.

**Ключевые слова**

Адаптация; возможности; государственная служба занятости; оптимизация; организация; планирование; показатели эффективности; проблема; стратегия; управление; частные агентства занятости.

*Салтанова Светлана Павловна;  
Смирнов Валерий Владиславович*

**РЕЦЕНЗИЯ**

Актуальность исследуемой темы обусловлена объективной потребностью в изучении специфики функционирования и выявлении возможностей оптимизации государственной службы занятости (ГСЗ). Для адекватного отражения научных положений функционирования ГСЗ и возможностей ее оптимизации были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть процесс организации ГСЗ;
- отразить основные этапы стратегического планирования ГСЗ;
- выявить показатели эффективности работы и выполнения программ ГСЗ;
- сформулировать стратегию управления ГСЗ;
- показать морфогенез ГСЗ и различные формы его проявления;
- представить предложения по оптимизации ГСЗ.

Научная новизна представленного материала не вызывает сомнений, в частности, авторы определили необходимость систематизации множества функциональных взаимосвязей в ГСЗ с учетом правил системного подхода, а именно выявлении системы целей и набора основополагающих взаимодействий. С целью формирования адекватных параметров ГСЗ грамотно выделены ее функциональные взаимосвязи в виде модели Д. Надлера.

Вывод: название рецензируемой статьи «Проблемы организации и возможности оптимизации государственной службы занятости» подготовленной Салтановой С.П. и Смирновым В.В. соответствует ее содержанию. Общий научный уровень статьи отвечает требованиям, предъявляемым к результатам диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата и доктора экономических наук, публикуемых в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ. С учетом изложенного статья Салтановой С.П. и Смирнова В.В. «Проблемы организации и возможности оптимизации государственной службы занятости» рекомендуется к публикации.

*Резюкова Л.В., к.э.н., доцент, зам. декана факультета управления и психологии ФГОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова»*

**10.20. PROBLEMS OF THE ORGANIZATION AND POSSIBILITY OF OPTIMIZATION THE STATE SERVICE OF EMPLOYMENT**

S.P. saltanova, Assistant to the Deputy of the State Duma of Federal Meeting of the Russian Federation;  
V.V. Smirnov, Candidate of Science (Economic), the Senior Lecturer of Faculty of Branch Economy of Faculty of Management and Psychology Federal State Educational Establishment of the Supreme Professional Education

*Chuvash State University of a Name of I.N. Ulyanov*

Process of the organization is considered and the basic stages of strategic planning GSZ are reflected, indicators of an overall performance and performance of programs GSZ are revealed, strategy of management GSZ is shown, its morphology genesis GSZ and various forms of its display, is presented a number of offers GSZ optimization.

**Literature**

1. G.O. Loginov. Matrix methods of strategic planning of activity the companies [Text] / G.O. Loginov, E.V. Popov // Marketing in Russia and abroad, №2. 2004.
2. V. Pudich. Problema system management to Russia [Text] / V. Pudich // Management today, 2003. №2 (14). – pp. 43-55.
3. T. Fan. The state service of employment in the conditions of a varying labour market [Text] / T. Fan, E. Hanssen, D. Prajs. – Geneva, the International bureau of work, 2001. – 228 p. – ISBN 92-2-111388-4.

**Keywords**

Adaptation; possibilities; the state service of employment; optimization; the organization; planning; efficiency indicators; a problem; strategy; management; private agencies of employment.