

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ В МОНОГОРОДАХ¹

Д. И. Полунин, Е. В. Масленникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Региональная политика занятости реализуется через исполнение государственных программ, в рамках которых могут быть отдельные проекты. Для моногородов характерны высокие риски в сфере занятости, связанные с монополией градообразующего предприятия, поэтому для решения проблем в этой сфере, расширения возможностей трудоустройства населения могут быть использованы различные проекты. Авторами проанализирована политика занятости в Челябинской области, дана характеристика региональной государственной программы, описаны реализуемые проекты и их результаты.

Ключевые слова: *проектное управление, госпрограмма, нестандартная занятость, моногорода, Челябинская область.*

PROJECT MANAGEMENT AS A TOOL FOR THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL EMPLOYMENT POLICIES IN MONOTOGUES

D.I. Polunin, E.V. Maslennikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The regional employment policy is implemented through the implementation of state programs, within the framework of which individual projects can be implemented. Single-industry towns are characterized by high employment risks associated with the monopoly of the city-forming enterprise, so various projects can be used to solve problems in this area and expand employment opportunities for the population. The authors analyze the employment policy in the Chelyabinsk region, describe the regional state program, describe the projects being implemented and their results.

Keywords: *project management, state program, precarious work, single-industry towns, Chelyabinsk region.*

Реализация региональной политики занятости осуществляется на основе разработки и осуществления государственных программ занятости. Для моногородов характерен монополистический рынок труда, где в качестве ключевого работодателя выступает градообразующее предприятие, что в случае кризисной ситуации влечет за собой высокие социально-экономические риски. В Челябинской области находится 16 моногородов, в большей части которых наблюдается сложная обстановка в сфере занятости. Региональные программы занятости не включают

в себя отдельно вопросы регулирования рынка труда в моногородах. Это связано с тем, что существует отдельная федеральная государственная программа, реализация которой призвана комплексно решать вопросы развития моногородов. Однако, учитывая, что уровень занятости в моногородах не соответствует запланированным показателям, а также наблюдается их дальнейшее ухудшение, связанное с последствиями пандемии, что позволяет сделать вывод о недостаточности принимаемых мер. Для повышения эффективности региональной политики занятости, сокращения безработицы в моногородах можно использовать инструменты проектного управления, которые могут быть реализованы, в том числе, в рамках существующих госпрограмм.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Фонда перспективных научных исследований ФГБОУ ВО «ЧелГУ», 2021 г.

Проектное управление — это целенаправленная деятельность органов исполнительной власти по получению уникального результата, в том числе направленная на повышение эффективности и прозрачности проводимой государственной политики, реализации стратегий развития, достижение максимального результата при рациональном использовании различных имеющихся ресурсов.

Проектное управление является одним из инструментов, позволяющим решать наиболее актуальные проблемы в условиях сжатых сроков и ограниченных ресурсов. Проекты могут быть реализованы как в рамках государственных программ, так и самостоятельно. Таким образом, решение проблем занятости и расширение предложения на рынке труда моногородов возможно через реализацию проектов. Следует отметить, что игнорирование или неэффективное решение проблем рынка труда может привести к росту социальной напряженности, что является злободневной проблемой для моногородов.

На данный момент времени на территории РФ находится 321 моногород, при этом для 30,22 % характерно наиболее сложное социально-экономическое положение [3].

Моногород — это поселение, организации и жители которого не способны своими силами компенсировать риски внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития этого населенного пункта, как правило, имеющее градообразующее предприятие, на котором занято не менее 25 % трудоспособного населения этого населенного пункта [1]. Наиболее распространёнными сферами деятельности градообразующих предприятий является металлургия, машиностроение, агропромышленный и лесопромышленный комплексы.

Заинтересованность в решении проблем в сфере занятости населения характерна не только для местных, но и для региональных властей. Необходимо применение комплексного подхода, а именно тщательная разработка стратегий экономического развития моногородов, в которых будут подробно описаны способы решения актуальных проблем в данных городах. Практическое значение приобретает разработка «качественно новой региональной и городской социально-экономической политики, содействующей преодолению отрицательных последствий ограниченности видов деятельности в местной экономике, способствовать формированию и реализации комплексных планов социально-экономического развития моногородов» [2].

Эффективность использования инструментов проектного управления обусловлена ориентированностью на достижение показателей стратеги-

ческих целей в условиях ограниченности имеющихся ресурсов.

В 2016 году на пленарном заседании XX Петербургского международного экономического форума было уделено особое внимание внедрению методологии управления проектами на муниципальном уровне высшим руководством страны. В результате было принято решение о принятии приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» с использованием элементов проектного управления. Её реализация направлена на создание 230 тыс. новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий муниципальных образований, а также преобразование инфраструктуры городской среды 319 моногородов за счет привлечения дополнительных инвестиций в размере 170 млрд руб. [2].

Стоит отметить, что помимо данной программы для ускоренного развития и повышения качества жизни населения моногорода в настоящее время реализуются федеральные проекты, которые входят в состав национальных проектов. Наиболее популярными направлениями являются «Жилье и городская среда», «Образование» и «Демография». Это должно привести к улучшению ключевых показателей социально-экономического развития моногорода. К таким можно отнести объем доходов местного бюджета, численность экономически активного населения, уровень безработицы, доля градообразующего предприятия в общегородском объеме производства и др.

Однако, некоторая стабильность ситуации, достигнутая до начала 2020 года, резко изменилась с апреля: в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и введением ограничительных мероприятий начался рост безработицы. В декабре 2020 года в Совете Федерации прошло первое заседание рабочей группы по вопросам развития моногородов под руководством Елены Авдеевой. По ее словам, в условиях глобализации экономика моногорода особенно сильно ощущает последствия экономической нестабильности. «Решение этой проблемы видится в определении перспективных направлений и механизмов государственной поддержки моногородов, создании партнерских отношений между государственным, коммерческим и некоммерческим секторами экономики, формировании инвестиционной привлекательности монотерриторий» [5].

В сфере занятости, не смотря на существенные изменения на протяжении последних десятилетий, основной формой стандартной занятости является наемный труд (охваченность занятого населения более 92 %). Однако особое внимание стоит уделить распространению

нестандартной занятости, признаками которой являются преобладание теневых форм занятости, использование вынужденных форм трудовой мобильности, миграционный отток [6]. Нестандартные трудовые отношения не требуют заключения бессрочных трудовых договоров с полной рабочей неделей, определенных графиков работы или рабочего места, которое указывается работодателем, предоставления работодателем работнику инструментов, материалов и механизмов, и др. признаков, характеризующих так называемые стандартные трудовые отношения. Нестандартная занятость получает все более широкое распространение, тогда как сфера использования стандартной занятости, наоборот, сокращается из-за развития внутри этой сферы процессов, которые «выталкивают» работника и работодателя в сферу нестандартной занятости. Таким образом, вопросы, связанные с регулированием нестандартной занятости, становятся сегодня одними из наиболее актуальных в экономике труда [8; 9].

Свое широкое распространение неустойчивые формы занятости получили в моногородах [10]. Несмотря на ухудшение трудовых и социальных прав работников, из-за безальтернативности стандартной занятости предоставляется возможность выбора формы занятости при переходе к самозанятости, дистанционной занятости и другим формам нестандартной, но чаще всего, неустойчивой занятости [7].

Как следствие, происходит появление диспропорций между спросом и предложением на рынке труда, проявляется дефицит квалифицированных кадров. Уровень безработицы и занятости выступают ключевыми индикаторами кризиса в моногородах.

В Челябинской области, которая является одним из самых напряженных регионов УрФО, сосредоточено 16 моногородов, и в 9 из них зафиксировано ухудшение экономической ситуации на градообразующих предприятиях. Главы данных муниципальных образований просят средства на пополнение оборотного капитала для предпринимателей, поддержки самозанятых, увеличение срока кредитных каникул и снижении ставок по кредитам. В свою очередь в Госдуме РФ говорят о необходимости адресного подхода при выделении средств и предлагают учитывать численность населения, удаленность и сферу деятельности предприятий, от состояния которых ключевым образом зависит экономическое положение территорий.

За 2020 год было заявлено в ЦЗН Челябинской области 112 927 вакансий, из них доля вакансий с гибкими формами занятости составила 15,7 % или 17 694 единицы от общего количества

заявленных в ЦЗН вакансий (гибкий режим работы — 3118, надомный труд — 30, неполный и сокращенный рабочий день — 1419, дистанционно — 27).

Исходя из сложившейся ситуации на рынке труда Челябинской области, существующих наиболее актуальных проблем в сфере занятости был принят ряд мер для повышения трудоустройства. Способствовали повышению трудоустройства граждан принятые в Челябинской области дополнительные мероприятия в рамках государственных программ Челябинской области, в том числе по стабилизации ситуации на рынке труда и реализация национальных проектов.

С 1 января 2021 года в Челябинской области региональная политика в сфере занятости реализуется в рамках Государственной программы Челябинской области «Содействие занятости населения Челябинской области». Данная программа предусматривает реализацию двух проектов. Это «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения» и «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» [3]. Результатами будет предоставление субсидий, обеспечение доли работников, продолжающих осуществлять трудовую деятельность, увеличение доли соискателей и работодателей, реализация проектов по модернизации центров занятости.

Одним из основных направлений реализации государственной программы является решение такой приоритетной задачи, как снижение напряженности на рынке труда, в том числе в моногородах, и поддержка эффективной занятости населения. Для этого реализуется подпрограмма «Дополнительные мероприятия по стабилизации ситуации на рынке труда Челябинской области», в рамках которой предоставляются субсидии, направленные на возмещение затрат как на содействие занятости, так и на создание собственного дела в моногородах. Итоги реализации подпрограммы за 2020 год представлены в таблице.

Стоит отметить, что сумма освоенных средств по мероприятиям составила 99,99 %.

Мероприятия по решению проблем занятости и применения нестандартных форм занятости можно осуществлять с помощью реализации отдельных проектов. Проекты могут быть инициированы в Управлении и реализованы службами занятости. Они могут быть как в рамках госпрограмм, так и отдельно.

Рассмотрим процесс реализации целей, поставленных перед ЦЗН моногородов Челябинской области, помимо предоставления субсидий. Так, например, в Аше была организована

Итоги реализации подпрограммы «Дополнительные мероприятия по стабилизации ситуации на рынке труда Челябинской области» за 2020 г.

Наименование показателя	Значение
Трудоустроено граждан, находящихся под угрозой увольнения на общественные и временные работы, чел.	2528
Трудоустроено безработных граждан, проживающих в моногородах на общественные работы (гг. Верхний Уфалей, Нязепетровск), чел.	265
Открыли собственное дело из числа безработных граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в моногородах, чел.	10
На содействие занятости безработных граждан, проживающих в моногородах Челябинской области с напряжённой ситуацией на рынке труда, тыс. руб.	9090,6
Субсидии индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность в моногородах Челябинской области с напряженной ситуацией на рынке труда, на создание собственного дела, тыс. руб.	676,2

стажировка для 15 выпускников с 3 наставниками на временных рабочих местах с градообразующим предприятием ПАО «Агрегат»; в Верхнем Уфалее были предоставлены 9 инвалидам государственные услуги по профессиональной ориентации, психологической поддержке, социальной адаптации; в Магнитогорске в онлайн формате состоялся городской конкурс проектов по теме: «Я выбираю профессию», где профконсультант принимала участие в работе экспертной комиссии, среди учащихся 5—11-х классов и создавались трудовые подростковые отряды на социальных объектах, в том числе по благоустройству памятных мест в ходе подготовки к празднованию 75-летия Победы; в Усть-Катавском городском округе реализовывалась система профориентационных мероприятий, направленных на содействие профессиональному самоопределению; в Чебаркуле проведено 19 мероприятий по профориентации образовательных учреждений города Чебаркуля и Чебаркульского района.

В российских моногородах в связи с реструктуризацией отраслей экономики, условиями цифровизации и технологического перевооружения, необходимо перейти к новой модели деятельности органов службы занятости, усилив свои действия с учетом прогнозируемых изменений на рынке труда, повысив качество услуг по подбору кадров и повышению конкурентоспособности граждан.

Необходимо постоянно совершенствовать инструменты повышения занятости населения в моногородах путем развития стандартных и нестандартных форм занятости. Именно проектное управление выступает как эффективный инструмент решения поставленных задач. Проекты могут быть реализованы как в рамках государственных программ, так и самостоятельно. Они могут быть инициированы региональными органами исполнительной власти и реализованы через Центры занятости населения, что в конечном итоге приведет к росту социально-экономического развития моногорода в долгосрочной перспективе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) : Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540 (дата обращения: 30.05.2021).
2. Комплексное развитие моногородов // Правительство Российской Федерации. — URL: <http://government.ru/news/25595> (дата обращения: 30.05.2021).
3. Авдеева, Е. Закрепление статуса «моногород» позволило бы определить принцип квотирования средств госпрограмм для их адресной и системной поддержки / Е. Авдеева // Совет Федерации федерального собрания. — URL: <http://council.gov.ru/events/news/121869> (дата обращения: 30.05.2021).
4. Гарнов, А. П. Эффективность мер государственного регулирования занятости населения в моногородах / А. П. Гарнов, Ю. Г. Одегов // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. — 2018. — Т. 7, № 4. — С. 31—39.
5. Гафурова, В. М. Рынок труда и занятость населения моногородов / В. М. Гафурова // Российские регионы в фокусе перемен : сб. докл. XIII Междунар. конф. — Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2019. — С. 113—116.
6. Гретченко, А. И. Анализ проблемы региональной дифференциации в уровне экономической активности и уровне безработицы / А. И. Гретченко, П. М. Грищенко // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. — 2018. — Т. 7, № 2. — С. 37—45.
7. Кузнецов, Б. Л. Высокие технологии — стратегия развития моногородов / Б. Л. Кузнецов, С. Б. Кузнецова // Социально-экономические и механические системы: исследование, проектирование, оптимизация. — 2017. — № 1 (74). — С. 60—68.

8. Махмудова, М. М. Напряженность на региональных рынках труда в условиях макроэкономической нестабильности / М. М. Махмудова // Экономика и предпринимательство. — 2016. — № 2 (1). — С. 331–334.
9. Милославский, В. Г. Проблемы и перспективы моногородов Российской Федерации: преимущества, слабости и стратегии развития / В. Г. Милославский, Е. С. Милославская, В. С. Герасимов, Я. В. Ларгин // Молодой ученый. — 2015. — № 22. — С. 446–451.
10. Сабанчева, М. В. Проблемы моногородов России: теоретические и практические аспекты решения / М. В. Сабанчева, Л. А. Мосина // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 12. — С. 23–27.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Масленникова Елена Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. evm26@mail.ru

Полунин Дмитрий Игоревич — магистрант кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. d.i.polunin@mail.ru

REFERENCES

1. Ob utverzhdenii perechnya monoprofil'nyh municipal'nyh obrazovaniy Rossijskoj Federacii (monogorodov): Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.07.2014 No. 1398-r [On approval of the list of single-industry municipalities of the Russian Federation (single-industry towns): Order of the Government of the Russian Federation of July 29, 2014 No. 1398-r (as amended on January 21, 2020)]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540, accessed 30.05.2021. (In Russ.).
2. Kompleksnoe razvitie monogorodov [Integrated development of single-industry towns]. *Pravitel'stvo Russian Federation* [Government of the Russian Federation]. Available at: <http://government.ru/news/25595>, accessed 30.05.2021 (In Russ.).
3. Avdeeva E. Zakreplenie statusa «monogorod» pozvolilo by opredelit' princip kvotirovaniya sredstv gosprogramm dlya ih adresnoj i sistemnoj podderzhki [Consolidation of the status of a «single-industry town» would allow defining the principle of quota allocation of state program funds for their targeted and systematic support]. *Sovet Federacii federal'nogo sobraniya* [Federation Council of the Federal Assembly]. Available at: <http://council.gov.ru/events/news/121869/>, accessed 30.05.2021 (In Russ.).
4. Garnov A.P., Odegov Yu.G. Effektivnost' mer gosudarstvennogo regulirovaniya zanyatosti naseleniya v monogorodah [The effectiveness of measures of state regulation of employment in single-industry towns]. *Nauchnye issledovaniya i razrabotki. Ekonomika firmy* [Scientific research and development. The economy of the company], 2018, vol. 7, no. 4, pp. 31–39. (In Russ.).
5. Gafurova V.M. Rynok truda i zanyatost' naseleniya monogorodov [Labor market and employment of the population of single-industry towns]. *Rossijskie regiony v fokuse peremen* [Russian regions in the focus of changes]. Yekaterinburg, Publishing house UMC UPI, 2019. Pp. 113–116. (In Russ.).
6. Gretchenko A.I., Grishchenko P.M. Analiz problemy regional'noj differenciacii v urovne ekonomicheskoy aktivnosti i urovne bezработitsy [Analysis of the problem of regional differentiation in the level of economic activity and unemployment]. *Nauchnye issledovaniya i razrabotki. Ekonomika firmy* [Research and development. The economy of the company], 2018, vol. 7, no. 2, pp. 37–45. (In Russ.).
7. Kuznetsov B.L., Kuznetsova S.B. Vysokie tekhnologii — strategiya razvitiya monogorodov [High technologies — a strategy for the development of single-industry towns]. *Social'no-ekonomicheskie i mekhanicheskie sistemy: issledovanie, proektirovanie, optimizaciya* [Socio-economic and mechanical systems: research, design, optimization], 2017, no. 1 (74), pp. 60–68. (In Russ.).
8. Makhmudova M.M. Napryazhennost' na regional'nyh rynkah truda v usloviyah makroekonomicheskoy nestabil'nosti [Tensions in regional labor markets amid macroeconomic instability]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2016, no. 2 (1), pp. 331–334. (In Russ.).
9. Miloslavsky V.G., Miloslavskaya E.S., Gerasimov V.S., Largin Ya.V. Problemy i perspektivy monogorodov Rossijskoj Federacii: preimushchestva, slabosti i strategii razvitiya [Problems and prospects of single-industry towns of the Russian Federation: advantages, weaknesses and development strategies]. *Molodoj uchenyj* [Young scientist], 2015, no. 22, pp. 446–451. (In Russ.).
10. Sabancheva M.V., Mosina L.A. *Problemy monogorodov Rossii: teoreticheskie i prakticheskie aspekty resheniya* [Problems of single-industry towns in Russia: theoretical and practical aspects of the solution]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 2015, no. 12, p. 23–27. (In Russ.).