

Цифровизация региональной политики в области содействия занятости населения*

А. В. Серова

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Российская Федерация, 620066, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Для цитирования: Серова, Алена В. 2024. «Цифровизация региональной политики в области содействия занятости населения.» *Ежегодник трудового права* 14: 231–248.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.114>

Автором изучается степень влияния государственной политики по развитию цифровой экономики на региональную политику в области содействия занятости населения в свете концепции повышения качества трудовой жизни на примере субъектов Российской Федерации, включенных в состав Уральского федерального округа: Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. В качестве эмпирического материала поэтапно были изучены региональные стратегии социально-экономического развития, стратегии в области цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления, программы в области содействия занятости населения, законодательство о занятости населения. Установлено, что в субъектах Уральского федерального округа документы стратегического планирования, принятые в области содействия занятости населения, в разной степени отражают потребности цифровой экономики. Чаще всего такие положения касаются стимулирования активного использования Единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России». При этом выявлены пробелы в формулировании основных положений документов стратегического планирования (цели, задачи, мероприятия, целевые индикаторы), а также несоответствия между ними. В большинстве своем максимальный уровень цифровизации достигается при определении основных направлений развития региональной экономики. Делается вывод о том, что такой акцент существенно тормозит процесс цифровой трансформации сферы содействия занятости населения. Полученные результаты исследования позволили сформулировать ряд рекомендаций, которые могут быть использованы при совершенствовании региональной государственной политики и законодательства в области содействия занятости населения с учетом концепции повышения качества трудовой жизни.

Ключевые слова: цифровая экономика, содействие занятости населения, региональная политика, стратегия социально-экономического развития, стратегия цифровой трансформации, программа в области содействия занятости населения.

1. Введение

Государственная политика в области развития цифровой экономики, базовые положения которой отражены в Паспорте национальной программы «Цифровая экономика РФ» (утв. протоколом Президиума Совета при Президенте РФ по

* Исследование выполнено при финансовой поддержке УрГЮУ имени В. Ф. Яковлева в рамках реализации проекта ведущей научной школы № 0504/23.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7¹), носит сквозной характер и оказывает влияние на формирование содержания других направлений государственной политики. Содействие занятости населения не является исключением. К 2023 г. не только мы это видим в текстах документов стратегического планирования, но и фактически уже создано достаточно большое количество государственных информационных систем, используемых в деятельности государственной службы занятости населения: Единая цифровая платформа в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России» (далее — платформа «Работа в России»), «Справочник профессий», Общероссийская социальная сеть деловых контактов «Skillsnet», «Онлайнинспекция.рф». Некоторые из них буквально за несколько лет смогли развиваться до такого уровня, на котором они не только технически сопровождают предоставление государственных услуг и играют роль информационной поддержки в виде тематической базы данных, но и являются той цифровой средой, в которой государственные услуги непосредственно предоставляются. Ярким тому примером является платформа «Работа в России», которая первоначально была создана как государственная информационная база вакансий, а сейчас уже используется для регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, для осуществления электронного кадрового документооборота в трудовых отношениях, для оформления в электронной форме договоров вне сферы наемного труда (договоров гражданско-правового характера на выполнение работ и оказание услуг, прохождение практической подготовки, стажировки, профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования, авторских договоров, заключаемых с физическими лицами), а также для исполнения работодателями ряда обязанностей в области содействия занятости населения. Примечательно, что многие из них имеют соответствующее нормативное оформление: на законодательном уровне устанавливаются базовые положения (понятие, задачи, состав, функции и иные), а на подзаконном уровне подробно регламентируется порядок их функционирования. Так обстоит дело с платформой «Работа в России» и «Справочником профессий». Причем нормативная основа существования государственных информационных систем постоянно обновляется. О «цифровой зрелости» правового регулирования данного вопроса может свидетельствовать тот факт, что в новом проекте Закона о занятости населения² основам регулирования статуса информационных систем в сфере занятости и трудовых отношений предлагается посвятить отдельную главу (в законопроекте это 12-я глава). При этом предполагается, что государственный информационный ресурс «Справочник профессий» утратит свое самостоятельное значение, поскольку он будет интегрирован в платформу «Работа в России». Однако появятся отдельные положения, посвященные использованию органами службы занятости единой системы межведомственного электронного взаимодействия, формированию электронного личного дела гражданина и учетного дела работодателя органами службы занятости.

¹ Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2023).

² Законопроект № 275599-8 «О занятости населения в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/275599-8> (дата обращения: 13.05.2023).

В Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. (утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации») отмечается, что использование технологий искусственного интеллекта в социальной сфере способствует созданию условий для улучшения уровня жизни населения, в том числе за счет повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, а также снижения затрат на их предоставление (пп. «в» п. 22). В конце 2020 г. по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 04.12.2020 Президент дал поручение Правительству РФ разработать и утвердить стратегии цифровой трансформации не менее десяти отраслей экономики, социальной сферы, государственного управления в целях достижения их «цифровой зрелости», предусматривающие внедрение конкурентоспособного отечественного программного обеспечения и программно-аппаратных комплексов, созданных в том числе на основе технологий искусственного интеллекта, а также обеспечить реализацию этих стратегий и внесение корреспондирующих изменений в действующие отраслевые документы стратегического планирования (Поручение Президента РФ от 31.12.2020 № Пр-2242 «Перечень поручений по итогам конференции по искусственному интеллекту»).

В развитие указанных положений Правительством РФ было принято Распоряжение от 06.11.2021 № 3144-р «Об утверждении Стратегического направления в области цифровой трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации». В нем указаны четыре проекта, которые государство нацелено развивать в социальной сфере в направлении цифровой трансформации: «Единая цифровая платформа в социальной сфере», «Единый контакт-центр взаимодействия с гражданами», «Электронный кадровый документооборот», «Модернизация государственной службы занятости населения». Таким образом, с позиции государства они выделены в качестве приоритетных. В отношении каждого из проектов определены показатели, по которым будет оцениваться ход цифровой трансформации стратегического направления в области цифровой трансформации социальной сферы.

Вместе с тем анализ влияния государственной политики по развитию цифровой экономики на государственную политику в области содействия занятости населения и, как следствие, на соответствующее отраслевое законодательство будет не полным, если не провести его на региональном уровне. Тем более что в научной литературе федеральный сегмент такой политики находится под пристальным вниманием ученых (Костян, Куренной и Хныкин 2017; Сагандыков 2023; Филипова 2021; Serova 2022), что нельзя сказать о ее региональной составляющей. Причем чаще всего в фокусе внимания научных исследований находятся вопросы цифровой трансформации трудового законодательства, а проблематика изменения сферы содействия занятости населения под влиянием развития цифровой экономики не так активно изучается. В этой связи, продолжая начатое исследование в дискурсе политико-правового метода (Серова 2023; Serova 2022), нами были изучены документы стратегического планирования, принимаемые субъектами РФ в области содействия занятости населения и смежных ей областях (например, социально-экономического развития) в пределах предмета исследования. Цель — определить

степень воздействия принимаемых на федеральном уровне политико-правовых решений в области цифровой трансформации на региональную государственную политику в сфере содействия занятости населения. Соответствующее исследование было проведено по шести субъектам РФ, входящим в Уральский федеральный округ (далее — УФО): Курганская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (далее — ХМАО-Югра) и Ямало-Ненецкий автономный округ (далее — ЯНАО). Эмпирический материал рассмотрен по состоянию на май 2023 г.

Еще одна особенность настоящего исследования заключается в его теоретической и практической значимости для обоснования перспектив и возможностей, которые открываются вследствие внедрения и активного использования в деятельности государственной службы занятости населения цифровых технологий, в рамках концепции повышения качества трудовой жизни. Будучи новым качественным этапом развития политики обеспечения достойного труда, основы которой были сформулированы Международной организацией труда еще в конце XX в., она не просто предполагает решение проблемы безработицы и неформальной занятости, но и как минимум нацелена на достижение гражданами состояния удовлетворенности от получения благ, предоставляемых им в сфере содействия занятости населения и труда (Кучина 2022). Цифровизация сферы содействия занятости населения имеет огромный потенциал в решении проблемы повышения качества трудовой жизни российских граждан в условиях всеобщего характера развития цифровой экономики. Прежде всего он способен раскрыться в отношении реализации гражданами РФ свободы труда и осуществлении государством социальной защиты от безработицы, сделав процесс предоставления государственных услуг более индивидуализированным и точным, быстрым и в перспективе проактивным. Одновременно такой потенциал может быть весьма эффективно использован государством для реализации других своих интересов в рамках демографической, образовательной, миграционной политики и, конечно, политики в области обеспечения национальной безопасности.

2. Основное исследование

2.1. Стратегии социально-экономического развития регионов

В системе региональных документов стратегического планирования важное место в деятельности по целеполаганию как составляющей части стратегического планирования занимают стратегии социально-экономического развития. Согласно п. 4 ст. 32 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия социально-экономического развития субъекта РФ является основой для разработки государственных программ субъекта РФ. В этой связи в рамках изучения влияния государственной политики по развитию цифровой экономики на региональную политику в области содействия занятости населения в свете концепции повышения качества трудовой жизни они требуют обращения на себя отдельного внимания.

В настоящее время в субъектах УФО приняты и действуют следующие Стратегии социально-экономического развития (далее — Стратегии СЭР):

- Закон Курганской области от 30.06.2022 № 44 «О Стратегии социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 года»;
- Закон Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы»;
- Закон Тюменской области от 24.03.2020 № 23 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года»;
- Постановление Законодательного собрания Челябинской области от 31.01.2019 № 1748 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года»;
- Распоряжение Правительства ХМАО-Югры от 03.11.2022 № 679-рп «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года»;
- Постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 24.06.2021 № 478 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2035 года».

Анализ Стратегий СЭР был проведен по таким параметрам, как наличие в них приоритетов, которые связаны с развитием рынка труда и содействием занятости населения, а также степень учета в них проводимой государством политики по развитию цифровой экономики.

Относительно первого параметра сразу стоит отметить, что в Стратегиях СЭР Челябинской области и ЯНАО в качестве приоритета/цели/задачи/направления развития вообще не упоминается содействие занятости населения. В ХМАО-Югре после актуализации Стратегии-2030 до Стратегии-2050 приоритет «человеческий капитал», среди прочего, был дополнен таким элементом, как «занятость». В остальных субъектах УФО вопрос содействия занятости населения является одним из ключевых в построении стратегии социально-экономического развития региона с момента принятия Стратегии СЭР. Отрадно, что в Тюменской области в качестве первого приоритета указан именно «ЧЕЛОВЕК. Высокое качество жизни населения и человеческий капитал», а вопросы экономики являются вторыми по очереди. Эффективная занятость — одна из задач человекоориентированного приоритета. В Курганской области экономическому развитию придается первоочередное значение, но вместе с тем социальным вопросам также отводится самостоятельное место в системе приоритетов (в порядке очередности они упоминаются третьими). Так, в Стратегии СЭР сформулирована задача по развитию рынка труда и обеспечению занятости в рамках приоритета «Создание условий для сохранения и развития человеческого капитала в Курганской области». В Свердловской области же развитие рынка труда является одним из направлений реализации приоритета по созданию условий для повышения конкурентоспособности промышленного, инновационного и предпринимательского потенциала экономики субъекта. В качестве отдельного приоритета данная проблематика не выделяется.

Что касается степени насыщенности элементами цифровой трансформации в характеристике той части приоритетов Стратегий СЭР, в которой затрагиваются вопросы содействия занятости населения, то здесь ситуация складывается следующим образом. Нулевая степень цифровизации наблюдается в Стратегии СЭР в Курганской области. В этом субъекте даже не упоминается про электронный способ предоставления государственных услуг в сфере содействия занятости насе-

ния. В ЯНАО в описании приоритетов, посвященных устойчивому экономическому росту и повышению качества жизни, про цифровизацию в какой-либо форме не упоминается. Вместе с тем в описании характеристики текущего состояния рынка труда в числе внешних факторов развития занятости указываются: цифровизация экономики; автоматизация и роботизация процессов производства, внедрение малолюдных и безлюдных технологий; развитие дистанционных форм организации труда; высокая изменчивость спроса на рынке труда, требующая гибких форм подготовки и переподготовки кадров.

Если далее описывать полученные данные в порядке увеличения рассматриваемого показателя, то некоторые «зачаточные» элементы цифровизации прослеживаются в Стратегии СЭР в Свердловской области. В упомянутом ранее направлении «Развитие рынка труда» среди его задач указывается расширение использования гибких форм занятости, а также повышение качества предоставления услуг в сфере содействия занятости населения в Свердловской области. Вместе с тем отдельно про дистанционный труд или платформенную занятость здесь не оговаривается. Однако есть другое направление: оно посвящено повышению инвестиционной привлекательности Свердловской области и предполагает решение такой задачи, как расширение использования информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг³. В значительно большей степени, чем в Свердловской области, наполнена цифровыми элементами Стратегия СЭР Тюменской области. Во-первых, в ней упоминаются специалисты в сфере разработки «сквозных» технологий как одного из ориентиров для дальнейшего развития рынка труда и обеспечения занятости населения Тюменской области. Во-вторых, одними из направлений развития в рамках выполнения задачи «Благосостояние, эффективная занятость, кадровый потенциал...» являются: «оценка российских и мировых потребностей в товарах и услугах с целью своевременного реагирования на изменение запросов рынка труда под текущие реалии, в том числе в сфере инновационных и коммуникационных технологий»; «содействие развитию гибких трудовых отношений, в том числе дистанционных форм занятости». В-третьих, в смежных задачах также есть проявления цифровой трансформации. Так, например, другие направления человекоориентированного направления предполагают использование и развитие дистанционных образовательных технологий, электронного образования, расширение использования современных информационных технологий и новых средств коммуникации в осуществлении взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами. В экономическом приоритете отдельно определена цель «Развитие инноваций и информационных технологий. Развитие научно-инновационной сферы и информационных технологий».

Одними из самых развитых в аспекте цифровой наполненности контента являются Стратегии СЭР ХМАО-Югры и Челябинской области. Так, в ХМАО-Югре применительно к развитию кадрового потенциала определены следующие приоритеты: развитие инженерного, информационно-коммуникационного, вычислительного и конструкторского образования, адаптированного для решения задач четвертой промышленной революции (аналитика больших данных, искус-

³ Это обобщенная формулировка, их конкретная сфера не уточняется, что позволяет применять данное положение в том числе к содействию занятости населения.

ственный интеллект, квантовые технологии, робототехника, виртуальная и дополненная реальность, интернет вещей, нейротехнологии, новые производственные технологии); формирование инновационной инфраструктуры, обеспечивающей создание высокотехнологических рабочих мест и условий для развития высокотехнологичных предприятий. Среди предложений по выстраиванию концепции управления кадровым потенциалом региона перечисляются следующие: создание инновационной инфраструктуры, современных обучающих технологий; цифровая трансформация рынка труда и формирование цифровой зрелости кадров; цифровизация процессов управления и предоставления услуг, развитие платформенной занятости; внедрение системы контроля качества деятельности исполнительных органов автономного округа с использованием алгоритмов машинного обучения. Как видно, в Тюменской области и ХМАО-Югре, в отличие от Свердловской области, используются преимущества дистанционной и платформенной занятости для достижения эффективной занятости населения. И наконец, Стратегия СЭР Челябинской области также обильно наполнена цифровым содержанием, хотя в ней и не предусматривается отдельный блок про содействие занятости населения. Однако в смежных характеристиках, которые включены в приоритет «Обучение в течение всей жизни» в рамках основных направлений развития человеческого капитала и социальной сферы Челябинской области, очень много упоминается про разного рода направления цифровых преобразований в рамках образовательной отрасли (использование дистанционных образовательных технологий, построение индивидуальных траекторий обучения и пр.). Кроме того, среди основных направлений экономического развития как отдельный стратегический приоритет определена «цифровая инфраструктура экономики: обеспечение внедрения современных цифровых технологий в экономику Челябинской области для повышения ее эффективности».

Таким образом, проведенный контекстный анализ Стратегий СЭР субъектов УФО показывает, что вопрос цифровизации рассматривается преимущественно в аспекте экономической политики регионов. Такой уклон может расцениваться как фактор, тормозящий цифровизацию сферы содействия занятости населения на региональном уровне. Цифровая трансформация — универсальный процесс, который происходит не только в экономике, но и в других сферах общественной жизни. По этой причине поступательное, а при необходимости прорывное развитие в данном направлении возможно только тогда, когда на политическом уровне будут приниматься решения, равномерно распределяющие силы и ресурсы государства на разные аспекты цифровизации, а не концентрирующие их на чем-то одном. Как итог мы получим синергетический эффект, в результате которого инновационные достижения в одной области будут драйвером развития другой.

2.2. Региональные программы в области содействия занятости населения

Согласно подп. 3 п. 1 ст. 7.1–1 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон о занятости населения) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относятся разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по со-

действию занятости населения. Причем разработка таких программ должна производиться с учетом мнения трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего субъекта РФ. В субъектах УФО действуют следующие документы стратегического планирования (далее — Программы):

- Постановление Правительства Курганской области от 26.08.2014 № 327 «Об утверждении государственной Программы Курганской области “Содействие занятости населения Курганской области”»;
- Постановление Правительства Свердловской области от 21.10.2013 № 1272-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области “Содействие занятости населения Свердловской области до 2027 года”»;
- Постановление Правительства Тюменской области от 14.12.2018 № 498-п «Об утверждении государственной программы Тюменской области “Содействие занятости населения и регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений” и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов»;
- Постановление Правительства Челябинской области от 24.12.2020 № 709-П «О государственной программе Челябинской области “Содействие занятости населения Челябинской области”»;
- Постановление Правительства ХМАО-Югры от 31.10.2021 № 472-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры “Поддержка занятости населения”»;
- Постановление Правительства ЯНАО от 25.12.2013 № 1131-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа “Содействие занятости населения”» (далее — Программа ЯНАО).

Чтобы определить степень влияния федеральной государственной политики по развитию цифровой экономики на региональную политику в области содействия занятости населения в свете концепции повышения качества трудовой жизни, необходимо проанализировать следующие элементы названных программных документов: какие подпрограммы в них предусмотрены, как определены цели и задачи программы/подпрограмм, какие мероприятия и целевые индикаторы запланированы. Результаты проведенного исследования таковы.

Подпрограммы. Ни в одной из изученных программ нет специальной подпрограммы, посвященной цифровой трансформации сферы содействия занятости населения на территории субъекта УФО.

Цели программ/подпрограмм. В двух из шести субъектов УФО формулировка цели программы/подпрограммы содержит в себе некоторые проявления цифровизации. Так, в Свердловской области в цели подпрограммы «Содействие занятости населения» указывается на использование гибких форм занятости в качестве инструмента для содействия в трудоустройстве лицам, совмещающим работу с выполнением семейных обязанностей. Вместе с тем данный компонент не доработан, поскольку в качестве таковых указаны только надомный труд и частичная занятость. Очевидно, что их перечень должен быть продолжен как минимум указанием на дистанционную работу. В ХМАО-Югре, к примеру, в качестве одного из мероприятий запланировано осуществление мониторинга размещенных на платформе «Работа в России» вакансий с типом занятости «удаленная» для последующего предложения вариантов работы незанятым гражданам, зарегистрированным

в службе занятости населения автономного округа. Кроме того, когда будет принят новый Закон о занятости населения, можно будет развивать самозанятость и платформенную занятость как гибкие формы занятости, позволяющие гражданам не только успешно исполнять семейные обязанности, но и реализовывать свою свободу труда и иметь возможность обеспечивать существование своей семьи. Главное, чтобы в новом законодательстве о занятости населения самозанятость и платформенная занятость получили гарантии достойного труда, адекватные их особенностям. В ЯНАО формулировка цели программы более насыщена цифровыми элементами: в ней указывается не только на развитие гибкого рынка труда, но и на трудовую мобильность и широкий спектр образовательных форматов как средств обеспечения потребностей экономики и социальной сферы субъекта в квалифицированных кадрах.

Задачи подпрограмм. В Свердловской и Тюменской областях возможность цифровой трансформации предполагают некоторые задачи подпрограмм. В Свердловской области в подпрограмме «Содействие занятости населения» в качестве одной из задач предусмотрено расширение использования гибких форм занятости, в подпрограмме «Управление охраной труда и развитие социального партнерства» — координация обеспечения непрерывной подготовки работников по охране труда на основе современных технологий обучения как элемент реализации мероприятий по улучшению условий и охраны труда в организациях Свердловской области, а одной из задач подпрограммы «Исполнение полномочий органов службы занятости населения Свердловской области» является развитие инфраструктуры занятости и внедрение организационных и технологических инноваций с использованием цифровых и платформенных решений в целях поддержки уровня занятости населения. В Тюменской области спектр использования цифровых технологий более скромно описан: во второй подпрограмме «Улучшение условий и охраны труда» в качестве одной из ее задач указана непрерывная подготовка работников по охране труда на основе современных технологий обучения.

Мероприятия. В четырех из шести программ субъектов УФО запланированы мероприятия, содержание которых предполагает цифровое развитие сферы содействия занятости населения. В Курганской области предусмотрено проведение публичного информирования неограниченного количества лиц через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». В ЯНАО реализуется более расширенный масштаб использования цифровых технологий в деятельности государственной службы занятости населения. В Программе ЯНАО запланирована организация мероприятий по повышению качества предоставления и доступности государственных услуг, создания комфортных условий для получателей государственных услуг. Данное мероприятие направлено на развитие современных технологий (автоматизация процессов, внедрение электронных технологий, включая электронное личное дело соискателей и работодателей, электронные очереди, государственные услуги в электронном виде), развитие портала службы занятости, обеспечивающего возможности для связи субъектов рынка труда. В Свердловской области масштаб внедрения цифровых технологий в деятельность государственной службы занятости населения более широкий, чем в указанных регионах. Они затрагивают не только развитие информационных технологий, обеспечивающих доступность для граждан информации о гибких формах

занятости, информирование о положении на рынке труда, в том числе о наличии вакансий с гибкими формами занятости, формирование и поддержание в актуальном состоянии регионального сегмента платформы «Работа в России», но и иные направления: развитие практики организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан по направлению органов службы занятости населения Свердловской области с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий; содействие улучшению условий труда в организациях, расположенных на территории Свердловской области, посредством работы официального сайта Свердловской области www.infotrud66.ru. В ХМАО-Югре отмечается наибольшее количество программных мероприятий, подразумевающих использование цифровых технологий. Все они касаются расширения масштаба использования электронной формы оказания государственных услуг в сфере содействия занятости населения.

Целевые индикаторы. Целевые индикаторы, предусматривающие возможность осуществления контроля за ходом выполнения мероприятий именно в части цифровизации, предусмотрены только в двух субъектах УФО — Свердловской и Челябинской областях. В Свердловской области в рамках задачи по расширению использования гибких форм занятости определены такие целевые индикаторы, как: доля граждан, имеющих доступ к платформе «Работа в России»; доля государственных и муниципальных услуг, оказанных Департаментом по труду и занятости населения Свердловской области в электронной форме, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее — Госуслуги). По другой задаче, направленной на повышение качества предоставления услуг, связанных с профессиональной ориентацией, профессиональным обучением и дополнительным профессиональным образованием, указана доля граждан, освоивших по направлению органов службы занятости населения Свердловской области программы профессионального обучения и дополнительные профессиональные образовательные программы с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, в общей численности участников мероприятия по организации профессионального обучения граждан. В Челябинской области в рамках задачи по профилактике безработицы и повышению эффективности занятости населения одним из целевых индикаторов является доля государственных услуг, оказываемых с использованием программно-технологического комплекса «Система обработки информации службы занятости населения».

Подробное изучение региональных программ субъектов УФО в области содействия занятости населения позволяет сделать вывод о недостаточной степени цифровой трансформации политики субъектов РФ в данной сфере. Причем данный вывод вполне корректно может быть экстраполирован на иные регионы РФ, поскольку большинство из них сталкивается со схожими проблемами в области социально-экономического развития. О «цифровой незрелости» свидетельствует как минимум то обстоятельство, что цифровая трансформация как таковая отдельно не выделяется в самостоятельную подпрограмму/цель/задачу региональных программ в области содействия занятости населения. Вопросы цифровой трансформации содержательно интегрируются точно в те задачи, в решении которых, как полагают представители региональной власти, они нужны. Таким образом, совре-

менные технологии рассматриваются как вспомогательный инструмент по достижению стандартных показателей и выполнению индикаторов в реализации государственной политики в сфере содействия занятости населения. Утверждать, что это плохо, тоже неверно. Но очевидно, что это является фактором, тормозящим процесс цифровой трансформации рассматриваемой сферы. Кроме того, это можно расценивать как недостаточную степень взаимосвязи с федеральными проектами в рамках национальной программы «Цифровая экономика РФ» и иными документами стратегического планирования федерального уровня. К примеру, в рамках мероприятий, посвященных профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию безработных граждан, нет конкретных показателей относительно подготовки кадров в сфере информационных технологий или по развитию отдельных цифровых компетенций. В этой части региональные программы в области содействия занятости населения могли быть эффективным дополнением к федеральному проекту «Кадры для цифровой экономики». Конечно, винить региональные органы государственной власти в «цифровой незрелости» региональной политики нельзя, поскольку основная причина такого несовершенства существует на федеральном уровне: отсутствие/недостаток финансирования на реализацию региональных программ сверх обязательного минимума, который определен федеральной властью для субъектов РФ; не все аспекты цифровой трансформации изначально выделяются как направления развития государственной политики в сфере содействия занятости населения; не расширяется масштаб использования платформы «Работа в России» в требуемых направлениях.

В качестве иных проблем, обнаруженных в ходе анализа региональных программ в области содействия занятости населения, необходимо обозначить следующие.

1. Есть устаревшие программы, в которых даже на 2023–2024 гг. на отдельные мероприятия не предусмотрено выделение финансирования. К тому же есть некоторый момент запоздания внесения изменений в региональные программы, в связи с чем региональный уровень начинает отставать от федерального.

2. В отсутствие федеральных политико-правовых решений относительно самозанятости и платформенной занятости на региональном уровне вполне успешно мог бы в опережающем порядке проводиться эксперимент по развитию таких гибких форм занятости. Однако их потенциал на региональном уровне не раскрывается.

3. В региональных программах преобладает формулирование общих положений безотносительно вопросов цифровой трансформации. Например, в Курганской области в рамках регионального проекта «Содействие занятости» предусмотрено мероприятие по повышению эффективности службы занятости. Вследствие этого невозможно достоверно установить связь между запланированными мероприятиями и показателями «цифровой зрелости» изучаемой области.

4. Если сопоставить запланированные мероприятия и целевые индикаторы, которые подразумевают использование цифровых технологий, то окажется, что далеко не по всем таким мероприятиям предусмотрены соответствующие им целевые индикаторы и наоборот. Приведем примеры. В Тюменской области в такой задаче подпрограммы «Улучшение условий и охраны труда», как «Непрерывная подготовка работников по охране труда на основе современных технологий обу-

чения», не предусмотрено ни одного индикатора, который проиллюстрировал бы стремление использовать именно современные технологии обучения. Непонятно также, какие именно современные технологии обучения здесь подразумеваются. Вследствие этого отследить, насколько такая задача будет выполнена именно в намеченном курсе, невозможно. В Свердловской области аналогичная ситуация сложилась в отношении таких программных задач, как «Развитие инфраструктуры занятости и внедрение организационных и технологических инноваций с использованием цифровых и платформенных решений в целях поддержки уровня занятости населения», «Территориальное перераспределение трудовых ресурсов» и «Реализация мероприятий по улучшению условий и охраны труда в организациях Свердловской области». В Программе ЯНАО есть мероприятие по развитию современных технологий, но конкретных целевых индикаторов — нет. Очевидно, что такие показатели, как уровень удовлетворенности услугами или уровень трудоустройства, не показывают степень цифровизации самих государственных услуг. В иных субъектах УФО другая проблема: в программе предусматривается такого рода индикатор, но формулировка задачи/мероприятия не отражает использование цифровых технологий. Так произошло в Челябинской области. Все это в совокупности свидетельствует о некачественной подготовке программы. Впоследствии это непременно сказывается на эффективности такой региональной политики.

Потенциал использования цифровых технологий в сфере содействия занятости населения велик, и его следует использовать и развивать. Так, например, технологии искусственного интеллекта и машинного обучения могли бы полностью автоматизировать такие государственные услуги, как, например, профессиональная ориентация, регистрация в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных. Технологии виртуальной и дополненной реальности могли бы быть вспомогательным средством для обучения граждан. Более того, это сделало бы возможным внедрение проактивного подхода в предоставлении государственных услуг в сфере содействия занятости населения, зачатки которого, кстати, уже имеются в региональных программах. Так, в Программе ЯНАО планируется «поэтапно обеспечить деятельность новой модели центров занятости населения — современных кадровых центров, оперативно и проактивно действующих в отношении рисков безработицы и неэффективной занятости, содействующих реализации профессионального потенциала граждан и удовлетворению потребности работодателей в кадровых ресурсах». Например, в случаях, когда работодатель обязан уведомлять государственную службу занятости населения о предстоящем увольнении работников, в автоматическом режиме с использованием систем искусственного интеллекта могли бы формироваться уведомления о подходящем варианте работы, которые по мере появления новых вакансий на платформе «Работа в России» приходили бы работнику в личный кабинет на портале Госуслуг.

2.3. Региональные стратегии цифровой трансформации социальной сферы

В вышеупомянутом перечне поручений Президентом РФ было дано указание высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ разработать и утвердить региональные

стратегии цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы, государственного управления в целях достижения их «цифровой зрелости», предусматривающие внедрение конкурентоспособного отечественного программного обеспечения и программно-аппаратных комплексов, созданных в том числе на основе технологий искусственного интеллекта, а также обеспечить реализацию этих стратегий и внесение корреспондирующих изменений в действующие отраслевые документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации. Во исполнение данного поручения в каждом субъекте были разработаны Стратегии в области цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления (далее — Стратегии цифровой трансформации).

В Челябинской области Стратегия цифровой трансформации утверждена Распоряжением Правительства Челябинской области от 17.08.2022 № 757-рп. В отношении сферы содействия занятости населения в ней предусмотрен такой результат, как «предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в области содействия занятости населения с использованием модернизированной платформы СЗН 2.0». Реализация такого проекта предполагает предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в области содействия занятости населения в электронном виде посредством платформы «Работа в России». Аналогичный проект предусмотрен в Курганской области (Стратегия цифровой трансформации, утв. Распоряжением Правительства Курганской области от 19.08.2023 № 161-р), Тюменской области (Стратегия цифровой трансформации, утв. Председателем Комиссии по цифровому развитию Тюменской области, Губернатором Тюменской области 17.08.2021), ХМАО-Югре (Стратегия цифровой трансформации, утв. Распоряжением Правительства ХМАО-Югры от 02.07.2021 № 359-рп), ЯНАО (Стратегия цифровой трансформации, утв. Постановлением Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.08.2021 № 117-ПГ). А вот в Свердловской области Стратегия цифровой трансформации (утв. Губернатором Свердловской области 18.08.2021 № 01-01-41/51) в части социальной сферы не предусматривает ни одного проекта, касающегося вопросов содействия занятости населения.

Во всех пяти субъектах предусмотрен одинаковый показатель развития отрасли в изучаемой области — доля государственных услуг в области содействия занятости населения, предоставляемых в электронном виде посредством платформы «Работа в России», но его значения по субъектам УФО отличаются: в ХМАО — 20, 30 и 100 % на 2022, 2023 и 2024 гг. соответственно, более быстрый темп развития предусмотрен в ЯНАО (20, 100 и 100 %) и Тюменской области (60, 100 и 100 %), однако самый быстрый темп установлен в Курганской и Челябинской областях — 100, 100 и 100 %.

Обращает на себя внимание разнообразный подход субъектов УФО к виду правового акта, с помощью которого утверждаются Стратегии цифровой трансформации, и к определению видов цифровых технологий, которые используются при реализации указанного проекта по цифровой трансформации в сфере содействия занятости населения. В Челябинской области обозначены системы поддержки принятия решений, рекомендательные системы, обработка естественного языка, анализ текстов; в ЯНАО указаны только нейротехнологии и искусственный

интеллект; в ХМАО-Югре, помимо нейротехнологий и искусственного интеллекта, перечислены также системы поддержки принятия решений, рекомендательные системы, обработка естественного языка, анализ текстов. В Тюменской и Курганской областях виды цифровых технологий не указаны.

В качестве промежуточного вывода следует отметить, что региональные Стратегии цифровой трансформации весьма скромно определяют способ достижения «цифровой зрелости» сферы содействия занятости населения. В них нет каких-то прорывных проектных решений, которые смогли бы данную область поднять на новый качественный уровень цифрового развития. Кроме того, в них не хватает конкретики относительно того, какие именно виды государственных услуг в сфере содействия занятости населения предполагается полностью перевести в электронную форму. Некоторое недоумение вызывает отсутствие в Стратегии цифровой трансформации Свердловской области соответствующего проекта и вариативность определения в Стратегиях цифровой трансформации иных субъектов УФО видов цифровых технологий, используемых для цифровой трансформации рассматриваемой области.

2.4. Цифровая трансформация регионального сегмента законодательства о занятости населения

Развитие цифровой экономики является триггером не только для совершенствования государственной политики в сфере содействия занятости населения в части обновления содержания документов стратегического планирования, но и в части модернизации государственной правовой политики, а именно в цифровой трансформации отраслевого законодательства.

На федеральном уровне такая связь очень четко прослеживается: мы уже не первый год являемся свидетелями того, как по мере развития тех или иных информационных продуктов вносятся соответствующие изменения в Закон о занятости населения. В данном случае законодательство закрепляет правовые основы внедрения их в практику и функционирования. Ранее уже было указано о том, что ярким тому примером является нормативная регламентация работы платформы «Работа в России». Вместе с тем стоит констатировать тот факт, что данный процесс на сегодняшний день вообще не охватил региональный уровень законодательства о занятости населения. Во всех изученных региональных законах⁴ такие положения отсутствуют. Для этого есть вполне понятная и объективная причина: в изучаемой сфере все вопросы цифровизации решаются исключительно на федеральном уровне. Кроме того, не секрет, что в региональных законах практически все положения дублируют положения Закона о занятости населения либо предусматривают собственные правила, но в порядке делегированного нормотворчества.

⁴ См.: Закон Курганской области от 28.10.2002 № 238 «О квоте для приема на работу инвалидов в Курганской области»; Закон Свердловской области от 25.03.2013 № 23-ОЗ «О содействии занятости населения в Свердловской области»; Закон Тюменской области от 08.07.2003 № 155 «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области»; Закон Челябинской области от 15.12.2011 № 249-ЗО «О регулировании отношений в области содействия занятости населения в Челябинской области»; Закон ХМАО — Югры от 25.05.2012 № 52-оз «О регулировании отдельных вопросов в области содействия занятости населения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»; Закон ЯНАО от 16.12.2021 № 126-ЗАО «Об установлении в Ямало-Ненецком автономном округе квоты для приема на работу инвалидов».

Однако субъекты УФО, равно как и иные регионы, по отдельным направлениям цифровой трансформации могли бы воспользоваться правом опережающего нормотворчества, например в отношении регулирования платформенной занятости. Как минимум можно было бы сформулировать определение данного понятия и предусмотреть меры ее поддержки. Такой апробационный опыт мог бы потом быть использован в федеральной законотворческой практике. Удивительно, что в Стратегии СЭР ХМАО-Югры упоминалось про развитие платформенной занятости как об элементе концепции управления кадровым потенциалом региона, но на законодательном уровне данное предложение не нашло своего воплощения.

Возможно, принятие нового Закона о занятости населения подтолкнет субъекты РФ, в том числе и УФО, на цифровую трансформацию своего отраслевого законодательства. В перспективе данный процесс требует отдельного изучения.

3. Выводы

Если говорить о направлениях, которые подвергаются цифровым изменениям в сфере содействия занятости населения, то самое популярное из них — это обеспечение активного использования электронной формы услуг, предоставляемых государственной службой занятости населения. Причем, к сожалению, в документах стратегического планирования не во всех субъектах УФО прямо говорится в этом контексте именно о платформе «Работа в России». Чаще всего используются общие формулировки: «электронная форма», «развитие информационных технологий» и иные. Исключение — Свердловская область и ХМАО-Югра. Реже всего векторы цифрового преобразования касаются обучения граждан по направлению государственной службы занятости населения и обучения в области охраны труда.

Результаты проведенного исследования показывают разную степень влияния государственной политики по развитию цифровой экономики на региональную политику в области содействия занятости населения. В этой связи необходимо сформулировать ряд рекомендаций, которые могли бы быть использованы органами региональной власти для совершенствования содержания принимаемых ими документов стратегического планирования.

Общее пожелание, касающееся всех видов документов стратегического планирования, заключается в приведении их в соответствие с национальной программой «Цифровая экономика». Следует ярче расставлять акценты на внедрение цифровых технологий в сферу содействия занятости населения.

Если говорить об отдельных видах документов стратегического планирования, то, например, представляется необходимым в Стратегиях СЭР всех субъектов УФО выделять занятость населения в отдельный приоритет, который притом должен быть первым в порядке их перечисления, как это сделано в Тюменской области. Как минимум это обеспечило бы их соответствие положениям Конституции РФ об уважении человека труда (ст. 75.1).

Что касается региональных Стратегий цифровой трансформации, то в них следует, во-первых, конкретизировать виды государственных услуг, предоставляемых государственной службой занятости населения, которые планируется полностью перевести в электронную форму, во-вторых, установить единый подход в определении видов цифровых технологий, используемых в платформе «Работа в России»,

и, в-третьих, обратить внимание отдельных субъектов УФО, в частности Свердловской области, на допущенное ими упущение в части неуказания платформы «Работа в России» как направления и инструмента для цифровой трансформации сферы содействия занятости населения.

Предложения по совершенствованию региональных программ в области содействия занятости населения могут быть скомпонованы по нескольким направлениям:

1. В части процедуры разработки региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, хотелось бы высказать пожелание, чтобы в протоколе заседания региональной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений указывались конкретные замечания по проекту таких программ.

2. В содержательном аспекте в таких программах нужно более четко прописывать элементы цифровой трансформации, избегая при этом использования общих формулировок, а также согласовать между собой содержание отдельных элементов программ (например, там, где предусмотрены отдельные мероприятия в сфере цифровой трансформации, следует определить целевые индикаторы, с помощью которых можно будет провести мониторинг и контроль реализации задач в названной области).

3. Расширение масштаба использования цифровых технологий в следующих направлениях: использовать современные технологии обучения и интегрировать их в платформу «Работа в России» (при участии образовательных организаций); сделать платформу «Работа в России» обязательной информационной системой для электронного кадрового документооборота с иностранными работниками (но прежде нужно сделать саму такую форму кадрового документооборота обязательной); активнее использовать платформу «Работа в России» для трудоустройства иностранных граждан; интегрировать базу с аналогичными базами других стран СНГ/ЕАЭС.

4. Расширение содержательного наполнения платформы «Работа в России»: включить дополнительные сведения для эффективного трудоустройства иностранных граждан, чтобы данный вопрос ими решался на тот момент, когда они находятся на территории своего государства, что поможет избежать риска их безработицы в первые дни после приезда в Россию (например, установленный в России перечень профессий для высококвалифицированных специалистов, на которые не распространяются требования квотирования; субъекты РФ и конкретные работодатели, которые нуждаются в высококвалифицированных иностранных работниках; перечень профессий, относительно которых существует такая потребность; подробная информация по квотам на привлечение иностранной рабочей силы — перечень субъектов РФ, работодатели, имеющие разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы, условия труда у данных работодателей, имеют ли они неустраненные нарушения трудового законодательства, задолженность по выплате заработной платы, количество несчастных случаев на производстве за прошедший календарный год и иная информация, имеющая значение для легального и гарантированного трудоустройства мигрантов на территории РФ); настроить поиск вакансий по дополнительным фильтрам; интегрировать другие информационные ресурсы в платформу «Работа в России» (как предложено сделать со Справочником профессий в проекте нового Закона о занятости населения).

5. Совершенствование предоставляемых государственной службой занятости населения услуг: развивать дистанционный труд взамен содействия безработным

гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости, что также могло бы положительно сказаться на экономии бюджетных средств, расходуемых на предоставление данной услуги; развивать платформенную занятость как одну из гибких форм занятости, что могло бы повысить долю работающих граждан среди, например, лиц с семейными обязанностями, лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и других категорий граждан при условии адекватного обеспечения социальной защищенности платформенных занятых; использовать системы искусственного интеллекта для более точного и индивидуального подбора вариантов подходящей работы, предложений по направлению на профессиональное обучение, по профориентационной работе; перейти на проактивный подход в предоставлении государственных услуг в сфере занятости населения; перейти на полную автоматизацию предоставления ряда государственных услуг в сфере содействия занятости населения и иные.

Библиография

- Костян, Ирина А., Александр М. Куренной и Геннадий В. Хныкин. 2017. «Трудовое право и цифровая экономика: сочетаются ли они?» *Трудовое право в России и за рубежом* 4: 10–12.
- Кучина, Юлия А. 2022. «Уважение человека труда как конституционная гарантия повышения качества трудовой жизни работников.» *Трудовое право в России и за рубежом* 3: 9–12.
- Сагандыков, Михаил С. 2023. «Государственная политика в сфере правового регулирования труда в условиях цифровизации экономики.» *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 22–39.
- Серова, Алена В. 2023. «Трудоправовое исследование взаимодействия кадровой и государственной политики в цифровую эпоху.» *Ежегодник трудового права* 13: 65–80.
- Филипова, Ирина А. 2021. «Трудовое право при переходе к цифровому обществу: происходящие изменения и контуры будущего.» *Журнал российского права* 25 (3): 92–105.
- Serova, Alena V. 2022. “Influence of State Policy on the Development of Labor Legislation in the Context of Global Digitalization.” *European and Asian Law Review* 5 (2): 48–60.

Статья поступила в редакцию 14 мая 2023 г.;
рекомендована к печати 24 июля 2023 г.

Контактная информация:

Серова Алена Вадимовна — канд. юрид. наук, доц.; a.v.serova@usla.ru

Digitalization of regional policy in the field of employment assistance*

A. V. Serova

State Law University named after V. F. Yakovlev,
21, ul. Komsomolskaya, Ekaterinburg, 620066, Russian Federation

For citation: Serova, Alena V. 2024. “Digitalization of regional policy in the field of employment assistance.” *Russian Journal of Labour & Law* 14: 231–248. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.114> (In Russian)

The author studies the degree of influence of the state policy on the development of the digital economy on the regional policy in the field of employment assistance in the light of the

* The research was carried out with the financial support of the State Law University named after V. F. Yakovlev within the framework of the project of the leading scientific school no. 0504/23

concept of improving the quality of working life on the example of the subjects of the Russian Federation included in the Ural Federal District: Kurgan, Sverdlovsk, Tyumen, Cheliabinsk regions, Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Yugra and Yamalo-Nenets Autonomous Okrug. As an empirical material, regional strategies of socio-economic development, strategies in the field of digital transformation of key sectors of the economy, social sphere and public administration, programs in the field of employment assistance, legislation on employment of the population were studied step by step. It is established that in the subjects of the Ural Federal District, strategic planning documents adopted in the field of employment assistance reflect the needs of the digital economy to varying degrees. Most often, such provisions relate to stimulating the active use of a single digital platform in the field of employment and labor relations “Work in Russia”. At the same time, gaps were identified in the formulation of the main provisions of strategic planning documents (goals, objectives, activities, target indicators), as well as inconsistencies between them. For the most part, the maximum level of digitalization is achieved when determining the main directions of development of the regional economy. It is concluded that such an emphasis significantly slows down the process of digital transformation of the sphere of employment assistance. The results of the study allowed us to formulate a number of recommendations that can be used to improve regional state policy and legislation in the field of employment assistance, taking into account the concept of improving the quality of working life.

Keywords: digital economy, employment assistance, regional policy, socio-economic development strategy, digital transformation strategy, employment assistance program.

References

- Filipova, Irina A. 2021. “Labour Law in the Transition to a Digital Society: Ongoing Changes and Outlines of the Future.” *Zhurnal rossiiskogo prava* 25 (3): 92–105. (In Russian)
- Kostian, Irina A., Aleksandr M. Kurennoi and Gennadii V. Khnykin. 2017. “Labor law and digital economy: Do they match?” *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* 4: 10–12. (In Russian)
- Kuchina, Iuliia A. 2022. “Respect for a Workman as a Constitutional Guarantee of Raising the Quality of Employees’ Working Life.” *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* 3: 9–12. (In Russian)
- Sagandykov, Mikhail S. 2023. “State policy in the sphere of legal regulation of labor under conditions of digitalization of economy.” *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 22–39. (In Russian)
- Serova, Alena V. 2023. “An employment law study of the interaction of personnel and state policies in the digital age.” *Russian Journal of Labour & Law* 13: 65–80. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.104> (In Russian)
- Serova, Alena V. 2022. “Influence of State Policy on the Development of Labor Legislation in the Context of Global Digitalization.” *European and Asian Law Review* 5 (2): 48–60.

Received: May 14, 2023

Accepted: July 24, 2023

Author’s information:

Alena V. Serova — PhD in Law, Associate Professor; a.v.serova@usla.ru