

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНОВ

УДК 316.346.3 : 331.53 : 338.24

О. Б. Франц, Е. В. Лобова, В. С. Харченко

ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТРУДОУСТРОЙСТВА МОЛОДЕЖИ

В статье рассмотрены проблемы трудоустройства молодежи, в том числе несовершеннолетних, и некоторые причины, формирующие эти проблемы. Статья подготовлена по результатам двух исследований — мониторинга состояния рынка труда для молодежи и анализа состояния институциональной среды для развития молодежных бирж труда, — проведенных в 2010 г. по заказу Министерства физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области.

На основе изучения проблем трудоустройства молодежи, функций молодежных бирж труда как элемента социально-экономической инфраструктуры региона, содержания правовых актов различного уровня предложены некоторые подходы к формированию оптимальной модели публичного управления процессами трудоустройства молодежи.

Ключевые слова: молодежь, рынок труда, инфраструктура трудоустройства, институциональная среда, публичное управление, социально-значимые функции, организационная инновация

На современном рынке труда молодежь представляет собой одну из наиболее уязвимых групп населения наряду с инвалидами и лицами предпенсионного возраста. Особенно остро проблема трудоустройства стоит в отношении таких категорий как подростки (14–17 лет), студенты и выпускники учреждений профессионального образования (ССУЗов и вузов). При этом студенты и выпускники обладают хотя бы минимальным багажом профессиональных знаний и навыков, активны в поиске работы и, следовательно, вызывают интерес у работодателей, являются привлекательными клиентами для кадровых агентств. Подросткам и школьникам пока нечего предложить потенциальному работодателю, кроме того, их занятость ограничена целым рядом условий, обозначенных в трудовом законодательстве [13] и федеральном законе о занятости населения [4]. Незаинтересованность работодателей в использовании данной категории трудовых ресурсов приводит к тому, что легальный рынок подросткового труда в нашей стране крайне узок и ограничивается зачастую вакансиями промоутеров (раздача листовок) и работами по благоустройству территорий. Все

это не позволяет несовершеннолетним иметь такие же шансы на рынке труда, какие имеют другие группы населения.

Сегодня лишь незначительная доля несовершеннолетней молодежи вовлечена в трудовую деятельность. В Свердловской области в 2010 г. эта доля составила 12–15% от общей численности несовершеннолетних. Однако значительное снижение уровня жизни населения вследствие социально-экономического кризиса изменило жизненную позицию этой категории молодежи. Как показывают результаты социологического исследования, проведенного в 2010 г. исследовательской группой факультета социологии ГОУ ВПО «Уральский государственный педагогический университет» по заказу Министерства физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области¹,

¹ Исследование «Мониторинг состояния рынка труда для молодежи Свердловской области» проведено в октябре — декабре 2010 г. Объект исследования — молодежь в возрасте от 14 до 29 лет, специалисты молодежных бирж труда, центров содействия трудоустройства, работодатели. Выборка — 50 экспертов. Методы сбора данных — полуструктурированное интервью со специалистами МБТ (20), интервью с работодателями и специалистами по трудоу-

все больше подростков выходят на рынок труда «из-за денег, чтобы уже не зависеть от родителей, потому что стыдно в таком возрасте у них денег просить». Данное исследование позволило выявить не только отношение подростков к трудоустройству, но и провести анализ состояния рынка труда для несовершеннолетних, а также оценить эффективность организации работы по трудоустройству подростков в Свердловской области. В ходе исследования был выявлен ряд проблемных зон, характеризующих состояние инфраструктуры трудоустройства несовершеннолетних.

1. Расхождение между декларируемыми положениями и реальной практикой работы организаций инфраструктуры трудоустройства несовершеннолетних.

Решением вопросов трудоустройства молодежи сегодня занимается значительное количество бюджетных и коммерческих организаций: государственные службы занятости населения, центры содействия трудоустройству учебных заведений профессионального образования, молодежные биржи труда (далее — МБТ), кадровые агентства. Организации инфраструктуры трудоустройства несовершеннолетних предоставляют значительный спектр услуг, начиная с помощи в самоопределении и выборе профессии или места учебы и заканчивая содействием в профессиональной адаптации на новом месте работы. Однако основными клиентами этих организаций из молодежной среды оказываются, как правило, лица, уже имеющие не только профессиональное образование, но и опыт работы. Молодые люди, не имеющие профессионального образования и опыта работы, которым нечего предложить серьезному работодателю, оказываются «неинтересным клиентом» для коммерческих кадровых агентств. Отсутствие «стартового личного капитала» является специфической особенностью данной социально-демографической группы, в связи с чем решением задачи по организации трудоустройства несовершеннолетних могут системно заниматься лишь субси-

дируемые из бюджета МБТ и государственные службы занятости населения.

Вопросы содействия трудоустройству молодежи регулируются нормативными правовыми актами федерального, регионального и муниципального уровня. Они являются основанием для работы различных органов содействия трудоустройству граждан. В существующей нормативной базе молодежь делится, как правило, на две группы: несовершеннолетние и молодые люди старше 18 лет. В соответствии с этим и центры занятости населения, и МБТ должны охватывать в своей работе обе категории молодежи. Однако на деле МБТ ограничивают свою целевую аудиторию только группой несовершеннолетней молодежи. Формальным основанием для этого являются определяющие их правовой статус положения и иные локальные правовые акты, отражающие реальные возможности муниципалитетов.

Целевая группа населения, обслуживаемая центрами занятости — это все трудоспособное население, что определяет содержание и перечень предоставляемых услуг по трудоустройству. В то же время МБТ, формально ориентированные в своей деятельности на все возрастные группы молодежи (студенческую и учащуюся молодежь; молодежь, впервые ищущую работу; молодых людей, вынужденно не работающих; молодежь и подростков, бросивших учебу, но еще не достигших 16 лет; подростков, желающих трудиться, не достигших 14 лет), на практике ограничивают содержание своей деятельности. Такие ограничения, на наш взгляд, не являются признаком низкой результативности МБТ, а свидетельствуют об адаптации программ по поддержке работающей молодежи к реальным условиям — потребностям локальных рынков труда, а также правовым, финансовым, организационным возможностям и ограничениям муниципальных образований в сфере организации трудоустройства молодежи.

Следует отметить, что МБТ в решении задач трудоустройства несовершеннолетних оказываются более эффективными, нежели центры занятости населения. Так, только в Екатеринбурге в 2010 г. при содействии МБТ было трудоустроено 7082 подростка, посредством центров занятости в два раза меньше — только 3287 человек. При этом количество центров занятости населения (59 единиц) в два раза превышало количество постоянно действующих МБТ (28 единиц), и только в летний период их количество почти

трудоустройству (7), фокус-группы с подростками и руководителями МБТ (3); анализ документов (нормативной правовой базы, отчетов по трудоустройству МБТ в Свердловской области и центра содействия трудоустройству). Дополнение анализа статистической информации и нормативной правовой базы неколичественными данными, полученными в интервью и фокус-группах, позволило повысить надежность полученных результатов исследования.

совпадало. Таким образом, узконаправленный локальный характер деятельности МБТ обеспечивает большее число трудоустроенных при меньших организационных издержках.

Таким образом, и центры занятости, и МБТ ограничивают предмет своей деятельности в отношении молодежи по сравнению с декларируемыми положениями, определяющими статус и основные направления деятельности этих организаций. Фактически компетенция по работе с различными группами молодежи разделилась между ними: несовершеннолетние, по преимуществу, стали объектом деятельности МБТ, совершеннолетние — центров занятости. При этом соответствующей фиксации этого разделения компетенций в правовом поле и перераспределения бюджетных ресурсов не произошло.

2. Непривлекательность несовершеннолетних как потенциальных работников. Результативность трудоустройства несовершеннолетних можно оценивать исходя из степени решения следующих задач: профориентации (получения первичных трудовых навыков), воспитания (организации свободного времени, профилактики девиантного поведения), экономического вознаграждения (получения личного трудового дохода). Имманентной для любого работодателя является лишь последняя, если не учитывать дополнительные проблемы в организации технологического процесса с учетом законодательно установленных ограничений по времени работы и предмету деятельности несовершеннолетних.

Решение первых двух задач, не имея отношения к содержанию деятельности и обязанностям работодателя, требует от него создания особых условий для данной категории работников и использования дополнительных ресурсов (кадровых, финансовых, организационных). Очевидно, что системное взаимодействие с работодателями в таких условиях возможно только в режиме формирования социального заказа на трудоустройство несовершеннолетних с соответствующим перечнем льгот и преференций, предоставляемых государством работодателю, обеспечивающему эффективную занятость несовершеннолетних. Организационный механизм подобного социального заказа апробирован в отношении такой группы населения как инвалиды.

Однако даже при наличии социального заказа на организацию трудоустройства несовершеннолетних необходимы специализированные

организации, которые содержательно обеспечивают содействие работодателю в решении двух не свойственных его природе задач — профориентационную и воспитательную. Указанную функцию могут выполнять МБТ, в связи с чем при установлении перечня социально значимых услуг, выполняемых МБТ, и определении минимально необходимого штатного функционала в структуру МБТ должны быть включены: профконсультант, осуществляющий информационное консультирование, профессиональный подбор, создание индивидуальных программ профессиональной ориентации; психолог, организующий тренинги и оказывающий индивидуальное психологическое сопровождение на всех этапах трудоустройства и трудовой деятельности; юрист, в ведении которого оказываются вопросы правового обеспечения трудоустройства и занятости молодежи, а также юридическая помощь при возникновении конфликтных ситуаций; специалист, организующий системные коммуникации, обеспечивающий поиск и организацию взаимодействия с внешней средой (работодателями, партнерами, органами власти, потребителями услуг и т. д.).

Наличие структур, участвующих на профессиональной основе в реализации работодателем дополнительных функций при использовании труда несовершеннолетних, и социального заказа (льгот и преференций), компенсирующего дополнительные издержки работодателя, создает условия для организации эффективной занятости несовершеннолетних на постоянной основе.

Более того, МБТ как организация инфраструктуры трудоустройства может выступать координатором деятельности создаваемых на ее базе или с ее участием специализированных мини-предприятий, предоставляющих рабочие места как подросткам, так и другим группам молодежи.

3. Различия в правовом обеспечении, определяющие форму и содержание деятельности организаций инфраструктуры трудоустройства молодежи. Возможности центров занятости населения по решению вопросов трудоустройства молодежи, в том числе несовершеннолетних, существенно шире, чем у МБТ, поскольку правовой статус, а также определяемые этим статусом права и обязанности установлены федеральным законодательством. Для работодателей центры занятости являются «узнаваемым»

социальным партнером, реализующим одну из компетенций региональных департаментов занятости населения и федерального министерства здравоохранения и социального развития. МБТ сегодня не обладают ни достаточными правовыми основаниями, ни ресурсами для эффективной работы и полноценного взаимодействия с работодателями.

В связи с этим существенной проблемой деятельности МБТ является формирование продуктивных коммуникаций с работодателями: «Иногда отделы кадров так сначала реагировали: а вы собственно кто? А мы не обязаны, а мы не хотим, а мы не будем» (из интервью с руководителем МБТ); «Про молодежные биржи труда я пока ничего не слышала, даже пыталась в Интернете найти какую-то информацию» (из интервью со специалистом отдела кадров промышленного предприятия, Екатеринбург).

Поэтому для организации стабильной и более эффективной работы молодежных бирж на рынке труда необходимо решить, как минимум, две задачи:

Во-первых, обеспечить создание единой нормативной базы, регламентирующей правовой статус и содержание деятельности МБТ, в которой будут определены не только целевые аудитории, с которыми должны работать биржи, но и соответствующие направления и программы работы (трудоустройство, профориентация и консультирование, информационное обеспечение деятельности и т. д.). Фактически речь должна идти о легализации в правовом поле организаций, имеющих более высокую сравнительную эффективность деятельности в отношении лиц, трудоустройство которых на коммерческих началах (через коммерческие кадровые агентства), в массовых масштабах и в формате типовых технологий трудоустройства (через государственную службу занятости) организовать невозможно.

Во-вторых, стимулировать формирование информационного пространства деятельности МБТ, позволяющего соотносить интересы и ресурсы работодателей, потребности и возможности различных социально-демографических молодежных групп, функции и задачи общественных (в том числе молодежных) организаций и организаций инфраструктуры трудоустройства молодежи, потенциал образовательных учреждений, компетенцию органов власти. Это позволит, с одной стороны, довести информа-

цию о деятельности МБТ до потенциальных потребителей их услуг, с другой — создать условия для системного снижения затрат, необходимых для трудоустройства специалиста в соответствии с ограничениями, установленными законодательством в отношении труда несовершеннолетних лиц.

Сегодня, в условиях правовой неопределенности и отсутствия нормативно установленных объема и содержания понятия «молодежная биржа труда» для системы публичного управления на региональном уровне весьма затруднено формирование расходных и, соответственно, бюджетных обязательств субъекта РФ в отношении стимулирования процессов молодежной занятости, в том числе занятости несовершеннолетних [14]. Отсутствие непосредственно установленных федеральным законодательством полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения в этой сфере, отсутствие навыков (а отчасти — и потребностей) формирования компетенции региона по предметам собственного ведения, а также ограниченность правовых возможностей и финансовых ресурсов муниципальных образований делают весьма проблематичным целенаправленное, системное формирование инфраструктуры обеспечения занятости молодежи в регионе и развитие МБТ как эффективной социальной практики.

В связи с высокой социальной значимостью формирования такой инфраструктуры и необходимостью повышения результативности государственного управления в этой сфере по заказу Министерства физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области было проведено исследование возможностей правового, финансового и организационного обеспечения деятельности МБТ на территории Свердловской области.

Основной задачей исследования стало выявление потенциала созданной институциональной среды для формирования оптимальной модели публичного управления процессами трудоустройства молодежи, включая несовершеннолетних, а также выявление тех аспектов управления, которые остаются за пределами правового регулирования. Решение данной задачи позволяет уточнить:

1) содержание расходных обязательств субъекта РФ или муниципального образования, явля-

ющихся основанием для формирования бюджетных обязательств;

2) возможности и необходимость участия органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления в обеспечении деятельности МБТ;

3) целесообразность внесения изменений в федеральное и региональное законодательство, в муниципальные правовые акты.

В результате оценки содержания МБТ как явления зафиксированы следующие существенные отличия МБТ от иных форм организации жизнедеятельности молодежи.

1. Перечень социально значимых целей, достижению которых способствует развитие МБТ. Функционал МБТ в социально-экономической системе (публичном образовании) четко определяется, если рассматривать МБТ в качестве:

1) фактора снижения молодежной безработицы и предотвращения миграции молодежи из населенных пунктов (муниципалитетов, региона), элемента инфраструктуры занятости молодежи;

2) элемента системы социализации социально-неадаптированных категорий населения, условия организации продуктивного времяпровождения молодежи, способа профилактики безнадзорности и правонарушений;

3) одного из условий формирования доходных источников социально-незащищенных категорий населения;

4) одного из способов гармонизации спроса на труд со стороны работодателей и предложения труда со стороны населения;

5) объекта социально-экономической инфраструктуры публичного образования;

6) субъекта выполнения государственной (муниципальной) услуги, способа организации аутсорсинга отдельных государственных (муниципальных) административных функций, условия профилактики коррупции.

Перечень целей и задач, которые могут достигаться и решаться в результате функционирования МБТ, обширен, что позволяет использовать значительный перечень полномочий органов власти различного уровня для обоснования организации и финансирования деятельности МБТ.

2. Наличие потенциального целевого потребителя услуг (результатов деятельности) МБТ:

1) прямые потребители — молодежь в различных институциональных формах (выпускники, несовершеннолетние, дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей, отбывшие сроки заключения, находящиеся в социально опасном положении молодые семьи и т. д.). В ближайшие десятилетия возрастная структура российского общества с точки зрения потенциала экономической активности (соотношение экономически активного населения с «условно пассивным» — пенсионеры, дети) будет ухудшаться. В связи с этим необходим эффективный инструмент активизации трудовой деятельности и результативности труда молодежи;

2) опосредованные потребители результатов деятельности МБТ в долгосрочной перспективе:

— публичные образования (муниципалитеты, регион) — МБТ наряду с другими инфраструктурными объектами создает условия для предотвращения оттока молодежи, для оптимизации структуры местного сообщества, для поддержания и развития доходной базы местного бюджета в связи с активизацией деловой активности, и т. д.;

— работодатели и учебные заведения — МБТ наряду с другими инфраструктурными объектами являются индикатором соответствия спроса и предложения труда на локальных производственных рынках, что позволяет этим участникам отношений своевременно корректировать собственные учебные программы и кадровую политику;

— структуры занятости населения и социальной защиты населения, иные органы, для которых МБТ могут фактически являться субподрядчиком-соисполнителем государственных (муниципальных) услуг и функций.

Перечень выявленных потребителей услуг и результатов деятельности МБТ показывает, что стимулирование деятельности МБТ может осуществляться через программы социально-экономического развития региона и муниципальных образований, а также программы содействия занятости населения, реализации молодежной (семейной, демографической) политики, поддержки предпринимательства и т. д.

3. МБТ как технология уже сегодня может рассматриваться в качестве организационной (управленческой) инновации, показавшей свою эффективность в качестве дополнительного элемента содействия занятости населения и организации времяпровождения молодежи в

процессе «опытных испытаний» на территориях отдельных муниципальных образований (населенных пунктов).

Тиражированию этой инновации препятствуют пробелы и противоречия институциональной среды. Однако признание инновационного характера технологии МБТ позволяет расширить варианты государственной поддержки за счет возможностей законодательства об инновационной деятельности. Следует отметить, что в настоящее время система государственного управления пока ориентирована на работу с инновациями только в материальной сфере. Организационные инновации, инновации в социальной сфере — эти направления государственной поддержки предстоит активировать как в законодательстве, так и в интеллектуальных представлениях управленческих кадров.

Исходя из указанных выше особенностей МБТ как способа организации жизнедеятельности молодежи проанализированы действующие правовые акты, формирующие институциональную среду, которые могут быть использованы для реализации полномочий органов власти применительно к решению задачи системной легализации МБТ, к созданию оптимальной модели публичного управления трудоустройством молодежи, в том числе несовершеннолетних:

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] определил перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения и, соответственно, ряд возможностей для развития МТБ (п. 2, ст. 26.3):

1) полномочия по поддержке сельскохозяйственного производства, организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства (пп. 9, п. 2, ст. 26.3).

Реализация полномочий позволяет создавать межмуниципальные МБТ, ориентированные на спрос со стороны субъектов малого и среднего предпринимательства. Организация таких МБТ должна осуществляться во взаимодействии с ассоциациями малого и среднего бизнеса, союзом промышленников и предпринимателей, органами местного самоуправления и т. д. Территориальное размещение межмуни-

ципальных МБТ может соответствовать производственным кластерам, базироваться в районах крупных транспортных узлов. При этом развитие сети Интернет и дистанционных технологий снижает значимость требований к территориальному размещению МБТ. Развитие МТБ в этом направлении предполагает уточнение норм областного закона и областной программы поддержки малого предпринимательства;

2) полномочия по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ их поддержки (пп. 9.1, п. 2, ст. 26.3).

Реализация полномочий определяет возможность создания МБТ в форме некоммерческих организаций, цели деятельности которых имеют социально значимый характер. Взаимодействие организуется с любыми субъектами хозяйственной и иной деятельности, органами местного самоуправления. Развитие МТБ в этом направлении предполагает принятие областного закона о перечне социально ориентированных некоммерческих организаций, позволяет задействовать аналогичный правовой и финансовый ресурс муниципальных образований. Механизм реализации может определяться программами;

3) полномочие по организации и осуществлению межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований (пп. 29, п. 2, ст. 26.3).

Реализация полномочия позволяет рассматривать МБТ как элемент социальной инфраструктуры муниципалитетов, а проект по созданию сети МБТ — инвестициями в социальную сферу. При этом требуется расширение нормативных представлений о содержании инвестиций в социальную сферу, доработка областного закона о государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности;

4) полномочия по организации и осуществлению региональных научно-технических и инновационных программ и проектов (пп. 53, п. 2, ст. 26.3).

Реализация полномочий позволяет рассматривать МБТ как публичную организационную (управленческую) инновацию. Взаимодействие организуется с научно-исследовательскими организациями, с любыми субъектами хозяйственной и иной деятельности, органами местного са-

моуправления. Размещение осуществляется на территории заинтересованных муниципальных образований. В этом случае, возможно, требуется уточнение областного закона о государственной поддержке субъектов инновационной деятельности;

5) полномочия по осуществлению региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью (пп. 58, п. 2, ст. 26.3).

Реализация полномочий создает условия для формирования региональной целевой программы по работе с детьми и молодежью, для консолидации региональных и муниципальных ресурсов. Взаимодействие организуется с любыми субъектами хозяйственной и иной деятельности, органами местного самоуправления. В этом случае целесообразно принятие областного закона о молодежной политике и соответствующей программы.

Федеральный закон [8] установил ряд организационных возможностей для реализации вышеуказанных полномочий субъектов РФ:

1) органы государственной власти субъектов РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов РФ, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1, ст. 26.3);

2) в случае неурегулированности каких-либо вопросов в федеральном законодательстве по предметам совместного ведения законами субъектов РФ могут устанавливаться не указанные в пункте 2 статьи 26.3 полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ, если это не противоречит Конституции РФ (п. 5, ст. 26.3);

3) законами субъекта РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в пункте 2 статьи 26.3 (за исключением, в нашем случае, полномочия по осуществлению региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью) (п. 6, ст. 26.3). Для того чтобы эту схему реализовать, необходим областной закон, трансформирующий указанные полномочия в содержание конкретной управленческой модели;

4) органам государственной власти субъекта РФ предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им Российской Федерацией полномочий в порядке, установленном законом субъекта РФ (п. 7, ст. 26.3). Использование этого права может стать актуальным при выполнении субъектом РФ, например, полномочий по содействию занятости населения, установленных Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации» [4], и применении их для развития МТБ как технологии профилактики безнадзорности, способа устранения ее причин и условий.

2. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [10] создает дополнительные основания деятельности МБТ:

1) Федеральный закон акцентирован на процедурных моментах выявления несовершеннолетних (семей), находящихся в социально опасном положении, и определения их дальнейшей судьбы. Механизмы устранения причин и условий (ст. 1) появления таких несовершеннолетних (семей) и способствующих безнадзорности, не вполне разработаны. Очевидно, что такую конкретизацию может сделать областной закон (о содействии занятости молодежи, о молодежной политике, о профилактике безнадзорности и правонарушений), поскольку одной из причин социально опасного положения несовершеннолетних (семей) является отсутствие занятости или малообеспеченность молодежи (молодых семей);

2) указанный закон определяет, что к числу принципов осуществления деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних относится государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 2, ст. 2). В связи с этим областным законом (о государственной поддержке общественных объединений, о молодежной политике, о содействии занятости молодежи) может определяться механизм поддержки, если предметом деятельности является организация и функционирование МБТ;

3) Федеральный закон оставляет открытым перечень органов, учреждений и организаций системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, позволяя

субъекту РФ устанавливать порядок участия иных (не установленных данным Федеральным законом) органов и учреждений в деятельности по профилактике (п. 3, ст. 4). Поэтому признание МТБ элементом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, условием продуктивного времяпровождения молодежи позволяет включить в областной закон порядок участия МТБ в деятельности по профилактике;

4) Федеральный закон оставляет открытым вопрос о том, в компетенцию какого органа власти входит организация системы трудоустройства несовершеннолетних или членов их семей в случае необходимости устранения такой причины безнадзорности как ненадлежащее содержание несовершеннолетнего в связи с отсутствием работы или минимально необходимого дохода. Все указанные в Федеральном законе органы власти являются лишь «соучастниками» трудоустройства — «оказывают помощь», «принимают (осуществляют) меры», «участвуют в организации». Органы службы занятости участвуют в профессиональной ориентации несовершеннолетних, а также содействуют трудоустройству несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства (ст.19). А комиссии по делам несовершеннолетних, не имея практически никаких административных и финансовых ресурсов, обеспечивают лишь осуществление мер по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (ст.11). Таким образом, в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних отсутствует специализированный элемент (орган, учреждение, организация, публичная функция и соответствующий стандарт), обеспечивающий последовательную работу с таким фактором неблагополучия несовершеннолетних и их семей, как отсутствие занятости и, соответственно, источника дохода. Вероятно, такая функция может выполняться МБТ, в случае если это будет установлено областным законом;

5) Федеральный закон не препятствует появлению таких специализированных организаций. Более того, создание МБТ в форме общественного объединения может непосредственно следовать из норм закона (п. 4, ст. 24).

3. Федеральный закон «Об общественных объединениях» [7] определяет, что граждане и

юридические лица — общественные объединения могут создавать общественные объединения в различных организационно-правовых формах (ст. 7), государственная поддержка которых может осуществляться в форме предоставления им налоговых и иных льгот и преимуществ; целевого финансирования отдельных общественно полезных программ (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ. Очевидно, что создание МБТ в форме общественных объединений расширяет возможности тиражирования технологии МБТ за счет использования инструментов государственной поддержки.

4. Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [3] определяет, что вопросы государственной поддержки молодежных и детских объединений в субъектах Российской Федерации регулируются законодательством субъектов Российской Федерации (п. 2, ст. 2). Наличие или отсутствие соответствующего регионального правового акта существенным образом влияет на условия развития МБТ.

5. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» [2] вносит системные изменения в ряд федеральных законов [6; 8; 9; 5], определяющие понятие и формы экономической поддержки НКО органами государственной власти и органами местного самоуправления, основания предоставления поддержки, порядок ведения реестров социально ориентированных НКО — получателей поддержки, полномочия органов власти всех уровней, принципы взаимодействия органов власти с социально ориентированными НКО. Основная проблема сегодня заключается в том, что критерии отнесения организаций к социально ориентированным НКО не формализованы, методологические основания для формирования таких критериев не выработаны. В связи с этим реальный механизм поддержки МБТ как социально ориентированных НКО в регионах и муниципальных образованиях не формируется.

6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] предоставляет следующие возможности для организации де-

тельности МБТ за счет правовых, финансовых и организационных ресурсов органов местного самоуправления:

1) к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований отнесены вопросы организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью (пп. 30, ст. 14; пп. 27, ст. 15; пп. 34 ст. 16). К таким мероприятиям могут быть отнесены массовые (ярмарка вакансий, циклы профориентации), сезонные (летнее трудоустройство) и иные мероприятия МБТ;

2) к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований отнесен вопрос оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям (пп. 34, ст. 14; пп. 25, ст. 15; пп. 33 ст. 16). В связи с этим, если МБТ функционирует в форме некоммерческой организации и одной из уставных целей ее деятельности является организация трудоустройства молодежи, муниципалитеты имеют право оказывать ей поддержку;

3) если полномочия по выполнению указанных вопросов местного значения у органов местного самоуправления отсутствуют, в устав муниципального образования могут быть внесены соответствующие изменения согласно пп.1.1 ст. 17;

4) муниципальным образованиям всех типов предоставлено право решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Обязательным условием является решение таких вопросов за счет собственных доходов местных бюджетов (пп. 2, ст. 14.1; п. 2, ст. 15.1; п. 2, ст. 16.1). То есть в случае определения сути МБТ через функционал, отличный по содержанию от установленной в федеральном и областном законодательстве компетенции различных органов власти, у отдельных финансово благополучных муниципалитетов появляется право самостоятельно решать вопрос организации МБТ в соответствии с вышеуказанными правилами;

5) наличие такого механизма, как заключение соглашений между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления поселения о передаче осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов (п. 4, ст. 16), позво-

ляет консолидировать финансовые и организационные ресурсы двух уровней для организации МБТ;

6) к полномочиям органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований отнесено полномочие по «принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (пп. 6, п. 1, ст. 17). В связи с этим функционирование МБТ как элемента социально-экономической инфраструктуры муниципального образования может быть отражено в соответствующих программе и плане;

7) органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия. Механизм передачи таких полномочий определен главой 4 Федерального закона. В связи с этим организация деятельности МБТ и финансирование деятельности соответствующих органов местного самоуправления может осуществляться в муниципалитетах в пределах компетенции и за счет ресурсов, передаваемых с регионального уровня на уровень муниципальных образований, в случае если такие региональные полномочия установлены областными законами.

7. Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» [4] формирует следующие проблемы и возможности развития МБИ:

1) закон устанавливает перечень полномочий РФ в области содействия занятости населения, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ. Однако в законе не определены собственные полномочия органов государственной власти субъектов РФ. В случае выявления таких полномочий они могут быть дополнительно структурированы применительно к отдельным социальным группам (в нашем случае — к молодежным группам населения) (пп. 6, ст. 7.1). Оптимальную систему разделения и исполнения государственных полномочий в области содействия занятости можно зафиксировать в региональной программе, предусматривающей мероприятия по содействию занятости населения, граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (пп. 4, ст. 7.1);

2) Федеральным законом определены возможности для участия специализированных

организаций (например, МБТ) в исполнении государственного заказа. Установлено также право органов местного самоуправления муниципальных образований на участие в организации и финансировании отдельных полномочий (ст. 7.2) — проведения оплачиваемых общественных работ; временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; ярмарок вакансий и учебных рабочих мест. При этом органы местного самоуправления могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан;

3) законом определен межведомственный формат для работы по содействию занятости в форме координационного комитета содействия занятости населения (ст. 20), в который могут включаться представители объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан. Поскольку федеральный закон о содействии занятости определяет узкий перечень прямых полномочий для органов местного самоуправления, создаваемая в форме общественного объединения МБТ может обеспечивать содействие занятости молодежи путем участия в координационном комитете. Более того, такой координационный комитет в целом может иметь целевую направленность по содействию занятости молодежи, и в этом случае МБТ становится оператором приглашений, формируемых комитетом;

4) в целом Федеральный закон требует существенной доработки в соответствии с основными направлениями административной реформы, с приоритетами и принципами модернизации системы управления. В настоящее время указанный закон уже не соответствует принципу и механизму реализации разделения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Согласно ст. 72 Конституции РФ [1], совокупности ст. 6 Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации» [4] и части второй ст. 76 Конституции РФ, пол-

номочия по содействию занятости населения относятся к группе полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Однако Федеральный закон о содействии занятости, акцентируя внимание на полномочиях РФ и переданных для исполнения субъектами РФ полномочиях РФ, обходит молчанием следующий вопрос: каковы собственные полномочия субъекта РФ по данному предмету совместного ведения. Вследствие этого представляется некорректным и установленный механизм финансирования расходов по реализации этих полномочий, согласно которому «мероприятия по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан, предусмотренные настоящим Законом, являются расходными обязательствами Российской Федерации» (п. 1, ст. 22). Исходя из этого представляется возможным принятие областного закона о содействии занятости населения и установление тем самым собственных расходных полномочий субъекта РФ, являющихся основанием для формирования бюджетных обязательств региона по вопросам занятости, а также внесение в Государственную Думу ФС РФ в порядке законодательной инициативы проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» в части уточнения полномочий органов власти различного уровня по вопросам содействия занятости населения, в том числе с учетом реализации технологий организации трудоустройства молодежи (деятельности МБТ) и уточнения полномочий органов местного самоуправления в этой сфере.

8. Дополнительный перечень общественно значимых целей (задач) и потенциальных технологий работы МТБ определяется значительным количеством правовых актов федерального уровня:

1) Указ Президента РФ «Об утверждении стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» [12] в числе основных угроз в этой сфере называет «недостаточно широкий для обеспечения занятости молодежи спектр предложений на рынке труда» (пп. «з», п. 23). В значительной степени это относится не столько к самому рынку труда, сколько к способу организации взаимодействия спроса и предложения, элементом которого может реально стать МБТ; к причинам недееспособности системы реабилитации лиц, больных наркоманией, относит «отсутствие условий для

социальной и трудовой реинтеграции участников реабилитационных программ» (пп. «е», п. 34); одними из основных направлений развития медико-социальной реабилитации больных наркоманией в РФ определяет «организацию системы обучения и трудоустройства больных наркоманией, прошедших медико-социальную реабилитацию» (пп. «е», п. 36) и «разработку механизмов государственной поддержки учреждений, обеспечивающих социальную и трудовую реинтеграцию участников реабилитационных программ» (пп. «п», п. 36);

2) Указ Президента РФ «Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» [11] к числу задач социально-экономического развития, решение которых обеспечит достижение целей демографической политики, относит формирование «гибкого рынка труда». Очевидно, что непременным условием такой гибкости является наличие операторов и технологий, обеспечивающих адресное взаимодействие спроса на труд и его предложения. Указ к способам решения задачи по повышению уровня рождаемости относит «реализацию комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, в целях обеспечения совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной

деятельностью. Поскольку указанный контингент населения (женщины, имеющие малолетних детей) — это, как правило, молодежь, адресная работа с такими группами может также осуществляться МБТ.

Представленный анализ федеральных правовых актов не носит исчерпывающего характера, однако позволяет выявить значительный спектр правовых возможностей для позиционирования МБТ в институциональной среде, для формирования расходных и бюджетных обязательств на уровне региона и муниципалитетов. В результате использования указанных возможностей, формирования и нормативного закрепления на региональном уровне места, роли и коммуникаций МБТ в социально-экономической инфраструктуре региона могут быть отчасти решены те проблемы, которые препятствуют сегодня развитию системы эффективной занятости молодежи: ограниченность ресурсов муниципальных образований, дублирование полномочий или отсутствие правовых оснований в деятельности отдельных организаций инфраструктуры трудоустройства несовершеннолетних, недостаточная результативность молодежной политики, непривлекательность труда несовершеннолетних для работодателей и т. д.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. С изм. и доп., внесенными Законами РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Федеральный закон от 05 апр. 2010 г. № 40-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 22 авг. 2004 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О занятости населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 19 апр. 1991 г. (ред. от 01 июля 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26 июня 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 01 июля 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 04 июня 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 15 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 01 июля 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 24 янв. 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03 мая 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07 февр. 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 09 окт. 2007 г. № 1351 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 09 июня 2010 г. № 690. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 01 июля 2011 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Франц О. Б. Нет закона — нет системы управления процессами // Стратегия ТЭС. — 2008, №5-6. — С. 61-62.

Информация об авторах

Франц Ольга Бенционовна (Екатеринбург) — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела развития региональных социально-экономических систем, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: ofranz@yandex.ru).

Лобова Елена Владимировна (Екатеринбург) — кандидат социологических наук, доцент кафедры политологии и организации работы с молодежью, Уральский государственный педагогический университет (620142, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 75, e-mail: e-lobova@yandex.ru).

Харченко Вера Сергеевна (Екатеринбург) — аспирант, ассистент кафедры теоретической и прикладной социологии, Уральский государственный педагогический университет (620142, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 75, e-mail: verakharchenko@yandex.ru).

O. B. Franz, E. V. Lobova, V. S. Kharchenko

Challenges and opportunities for the development of regional employment infrastructure for young people

This paper reviews the problem of youth employment, including nonaged minors, and some of the reasons forming these problems. The paper was written basing on the results of two research studies - (monitoring the state of the labour market for young people and analysis of the institutional environment for the development of the youth labour) - conducted in 2010 by the order of the Ministry of Physical Culture, Sports and Youth Policy of Sverdlovsk region.

On the basis of studying the youth employment problems, youth employment exchange functions as an element of social and economic infrastructure in the region, the content of legal enactments at different levels, some approaches to the formation of an optimal model of public administration processes for youth employment are suggested.

Keywords: youth, young people, labour market, employment infrastructure, institutional environment, public management, socially-significant functions, organizational innovation

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12 dek. 1993 g. S izm. i dop., vnesennymi Zakonami RF ot 30 dek. 2008 g. № 6-FKZ, ot 30 dek. 2008 g. № 7-FKZ. [The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993, rev. and add., as amended by the Laws of the Russian Federation of December 30, 2008 № 6-FKZ and of December 30., 2008 № 7-FKZ]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
2. O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii po voprosu podderzhki social'no orientirovannyh nekommercheskih organizacij. Federal'nyj zakon ot 05 apr. 2010 g. № 40-FZ. [On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on support of socially-oriented non-profit organizations. Federal Law of April 5, 2010 № 40-FZ]: Available at the legal reference system «Consultant Plus».
3. O gosudarstvennoj podderzhke molodezhnyh i detskikh obwestvennyh ob'edinenij: Federal'nyj zakon ot 28 ijunja 1995 g. № 98-FZ (red. ot 22 avg. 2004 g.). [On state support of youth and children's organizations: the Federal Law of June 28, 1995 № 98-FZ (as amended on August 22, 2004.)] Available at the legal reference system «Consultant Plus».
4. O zanjatosti naselenija v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 19 apr. 1991 g. (red. ot 01 ijulja 2011 g.). [On the employment in the Russian Federation: Federal Law of April 19, 1991 (as amended on July 1, 2011)] Available at the legal reference system «Consultant Plus».
5. O zashite konkurencii: Federal'nyj zakon ot 26 ijunja 2006 g. № 135-FZ Red. ot 01 ijulja 2011 g. [On protection of competition: Federal Law of June 26, 2006 № 135-FZ; ed. from July 1, 2011]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
6. O nekommercheskih organizacijah: Federal'nyj zakon ot 12 janv. 1996 g. № 7-FZ (red. ot 04 ijunja 2011 g.). [On non-profit organizations: Federal law of January 12, 1996 № 7-FZ (as amended on June 4, 2011)]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
7. Ob obshchestvennyh ob'edinenijah : Federal'nyj zakon ot 15 maja 1995 g. № 82-FZ. Red. ot 01 ijulja 2011 g. [On public associations: Federal Law of May 15, 1995 № 82-FZ; ed. from July 1, 2011]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
8. Ob obshih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 06 okt. 1999 g. № 184-FZ (red. ot 24 janv. 2011 g.). [On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation: Federal Law of October 6, 1999 № 184-FZ (as amended on January 24, 2011)]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
9. Ob obshih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 06 okt. 2003 g. № 131-FZ. Red. ot 03 maja 2011 g. [On the general principles of local government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ; ed. on May 3, 2011]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
10. Ob osnovah sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnih: federal'nyj zakon ot 24 ijunja 1999 g. № 120-FZ (red. ot 07 fevr. 2011 g.). [On the Principles of prevention of child neglect and juvenile delinquency: the Federal Law of June 24, 1999 № 120-FZ (as amended on Feb. 07. 2011)]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».
11. Ob utverzhdenii koncepcii demograficheskoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda: ukaz Prezidenta RF ot 09 okt. 2007 g. № 1351 [On the approval of the concept of demographic policy of the Russian Federation until 2025: Presidential Decree of October 9, 2007 № 1351]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».

12. Ob utverzhenii strategii gosudarstvennoj antinarkoticheskoy politiki Rossijskoj Federacii do 2020 goda: ukaz Prezidenta RF ot 09 ijunja 2010 g. № 690 [On the approval of the strategy of state anti-narcotic drugs policy of the Russian Federation until 2020: Presidential Decree of June 9, 2010 № 690]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».

13. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 30 dek. 2001 g. № 197-FZ (red. ot 01 ijulja 2011 g.). [Labour Code of the Russian Federation: Federal Law of December 30, 2001 № 197-FZ (as amended on July 1, 2011)]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».

14. Franc O. B. (2008). Net zakona — net sistemy upravljenija processami [If there is no law — there are no process control systems]. Strategija TES [TES Strategy], 5-6, 61-62.

Information about the authors

Frants Ol'ga Bentsionovna (Yekaterinburg) — Ph.D. in Economics, senior research scientist at the Department of development of the regional socio-economic systems, Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (620014, Yekaterinburg, Moskovskaya st. 29, e-mail: ofranz@yandex.ru).

Lobova Elena Vladimirovna (Yekaterinburg) — Ph.D. in Sociology, Associate Professor Department of political science and the organization of work with young people, Ural State Pedagogical University (620142, Yekaterinburg, 8 Marta st. 75, e-mail: e-lobova@yandex.ru).

Kharchenko Vera Sergeevna (Yekaterinburg) — student, assistant professor at the Chair for theoretical and applied sociology, Ural State Pedagogical University (620142, Yekaterinburg, 8 Marta st. 75, e-mail: verakharchenko@yandex.ru).