

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАНЯТОСТИ МОЛОДЕЖИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

.....

Е. С. Мурзаева¹

Дается является институциональный анализ системы органов, содействующих занятости молодежи на федеральном, региональном и местном уровнях. Обосновывается необходимость функционирования системы органов, содействующих трудоустройству молодежи и выступающих в качестве посредников, а также своевременной и полной информированности молодежи о состоянии рынка труда, новых востребованных профессиях, вариантах трудоустройства на постоянную и временную работу. Важная роль отводится эффективным способам поиска работы, грамотного составления резюме, успешного прохождения собеседования с работодателем.

Ключевые слова: новый институционализм, центры занятости населения, органы местного самоуправления.

The institutional analysis of system of the bodies promoting employment of youth at federal, regional and local levels is given. Need of functioning of system of the bodies which are promoting employment of youth and representing itself as intermediaries, and also timely and full knowledge of youth of a condition of the labor market, new demanded professions, employment options for continuous and temporary job locates. The important role is allocated for effective ways of job search, competent drawing up of the summary, successful passing of interview with the employer.

Key words: new institutionalism, employment centres, local selfgovernment bodies.

Конституция РФ провозгласила право каждого на защиту от безработицы. Закон о занятости населения определил правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения. Граждане вправе выбирать место работы путем прямого обращения к работодателю, путем бесплатного посредничества органов службы занятости или с помощью других организаций по содействию в трудоустройстве населения. Государством создана система органов, содействующих занятости моло-

¹ Мурзаева Елена Сергеевна – соискатель кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета. Эл. почта: 53256@mail.ru

дежи и призванных сократить молодежную безработицу. Они имеют свою иерархию, функционируют согласно целям их создания и деятельности. Именно они отвечают за реализацию программ содействия занятости и сокращения молодежной безработицы. Цель данной работы — исследование государственной политики в области обеспечения занятости молодежи с позиций старого и нового институционализма (основанного на предпосылках теории рационального выбора, социального конструктивизма, исследующего роль институтов как посредников в конфликто-разрешении). Изучать политические институты в сфере государственной политики необходимо в связи с тем, что им принадлежит приоритетная роль в политической жизни страны. Политические институты служат инструментами реализации власти. Набор методов исследования ограничен его целями и задачами. За основу были взяты описательно-индуктивный и формально-легальный методы, позволяющие наиболее полно и всесторонне охарактеризовать институты государства, созданные для реализации государственной политики в сфере занятости молодежи.

Институциональный подход к анализу политических процессов широко использовали Т. Веблен, У.К. Митчелл, Дж.М. Кларк и Дж. Коммонс для исследования причин возникновения и последствий деятельности политических институтов, изучения правил, процедур и формальных организаций правительства. Таким образом, в данном подходе первостепенное значение придается политическим институтам. Т. Веблен под институтом понимал привычный образ мышления, который имеет тенденцию продлевать свое существование очень долго. Институционалисты не только рассматривали формальные институты, но и уделяли внимание привычкам и традициям. Однако поведение индивида полностью предопределено институциональными рамками. Изучаемые институты должны быть конкретными. Кроме институтов институционалисты анализировали формально-правовые аспекты государственного управления.

К основным методам институционального подхода относятся описательно-индуктивный, формально-легальный, историко-компаративистский.

При помощи описательно-индуктивного метода описываются и анализируются феномены, случившиеся в прошлом, но объясняющие современность. Формально-легальный подход состоит из двух элементов. Легальным он является потому, что исследует публичное право, а формальным — так как изучает официальные правительственные документы. Историко-компаративистский подход исходит из исторического взгляда на изучаемые явления при их сравнительном исследовании [1, с. 111].

Достоинство институциональной теории состоит в пристальном внимании к незначительным деталям, которые очень часто оказывают сильное влияние на поведение институтов и индивидов. Кроме того, институционалисты одними из первых выступили за самостоятельность политической науки.

К недостаткам институционализма следует отнести ограничение предмета анализа, формальный подход к изучению политических институтов, невнимание к неполитическим основам политического поведения людей, отсутствие формулировок общих закономерностей развития.

Институциональный подход имеет несколько течений.

К одному из них относится конституционализм, представители которого недовольны существующими конституциями и говорят о необходимости их реформирования.

Еще одно течение в институционализме — общественное управление (public administration). Представители данного подхода основное внимание уделяют изучению институциональных условий для государственной службы. Они исследуют деятельность власти, участвующей в общественном управлении, анализируют ее историю, структуру, функции, прерогативы, проделанную работу и степень эффективности.

В рамках институционального подхода можно также выделить теорию организации, для которой характерен интерес к формальной организации. Теория организаций вне общественного управления имеет небольшое влияние в политической науке, так как игнорирует институты, называя их тривиальными организациями.

Широкое признание в институционализме получил новый институционализм. Впервые термин «новая институциональная концепция» был применен О. Уильямсоном в работе «Рынки и иерархии». К представителям комплексного неинституционального подхода можно отнести П. Ди Маджио, У. Паулла, П. Холла и Р. Тэйлора. Новый институционализм отличается от традиционного тем, что он воспринял ряд принципов других методологических подходов: неоклассической экономики и традиционного институционализма. Особое внимание уделено теории развития и количественным методам анализа. Неинституционалисты не ограничиваются простым описанием институтов. Они также исследуют неформальную структуру политических институтов и применяют поведенческий подход.

П. Ди Маджио различает в неинституционализме три направления: подход, основанный на теории рационального выбора; подход, базирующийся на социальном конструктивизме; неинституциональный подход, актуализирующий функцию институтов как посредников в разрешении конфликтов. В основе их различий лежат: актуализация формальных или неформальных норм и правил, представление об акторе и причины институциональных изменений.

Неинституциональный подход, базирующийся на предпосылках теории рационального выбора, рассматривает институты как правила игры, исследует формальные законодательные акты, описывающие эти правила.

Неоинституциональный подход к исследованию роли институтов как посредников в конфликтообразовании акцентирует внимание на посреднических функциях государства и других институтов в разрешении конфликтов.

Неоинституциональный подход, основанный на предпосылках социального конструктивизма, исследует преимущественно неформальные институты (традиции, привычки).

Институциональные изменения представляют собой процесс распространения поведенческих сценариев, возникающих в процессах обучения и социальной практики.

Среди направлений новой институциональной теории можно также назвать теорию конвергенции, теорию постэкономического общества, экономику глобальных перемен и теорию согласований.

Беркли Нил Флигстин выделил отличительные черты новой институциональной теории, присущие всем направлениям и подходам: общую направленность на анализ конструирования локальных социальных порядков; актуализацию роли институтов как условий, обеспечивающих возможность социального взаимодействия и делающих возможным развитие различных стратегий такого взаимодействия. Институты в трактовке нового институционального подхода понимаются как правила и разделяемые участниками взаимодействия смыслы, подразумевающие, что люди знают об их существовании или что они могут быть осознаны.

Основные причины широкого интереса к новой институциональной теории заключаются в возможности по-другому взглянуть на природу государства, некоторые процессы и элементы государственной политики и управления. Новая институциональная теория расширяет исследовательские возможности за счет существования множества точек равновесия, разработки интерпретативной концепции рациональности, учета нестабильности и разнообразия предпочтений в процессе принятия решений, а также актуализации проблемы трансакционных издержек [2, с. 228].

Рассматривая проблемы занятости молодежи с позиции старого институционализма, следует выявить причины создания органов, занимающихся трудоустройством. Так, в СССР благодаря всеобъемлющему планированию и распределению специалистов безработица отсутствовала. Включение молодежи СССР после обучения в общеобразовательных школах, профтехучилищах или вузах в трудовую деятельность происходило стандартно. Большинство молодых людей начинали трудовую деятельность на государственных предприятиях или в учреждениях. Сложное положение молодого поколения 1990-х гг. заключалось в том, что они первыми за многие десятилетия входили в самостоятельную жизнь. Необходимо было строить трудовые отношения в период утверждения рыночных связей со своими законами.

Постановлением Правительства РФ № 42 в 1993 г. была создана Федеральная служба занятости России. Она должна была осуществлять руководство работой по обеспечению государственной политики занятости всего населения в Российской Федерации.

В условиях развала ВЛКСМ важное значение имело создание государственных исполнительных структур (комитетов, управлений, отделов) по делам молодёжи в администрациях субъектов Российской Федерации, которое началось с весны 1990 г. вслед за прекращением деятельности комсомольских органов и формированием постоянных молодёжных комиссий в Советах народных депутатов всех уровней [4, с. 141]. Основные направления деятельности этих органов — решение проблем занятости молодёжи, в том числе выпускников учебных заведений и демобилизованных военнослужащих; включение молодёжи в производственные формы деятельности, в том числе предпринимательство и фермерство.

Если исходить из неинституционального подхода, основанного на предпосылках теории рационального выбора, то необходимо провести анализ нормативных актов, устанавливающих структуру органов занятости, а также регулирующих деятельность по содействию занятости в Российской Федерации и ее субъектах. Среди федеральных нормативных актов основным является Закон РФ «О занятости населения в РФ». Согласно ст. 7, 7.1, 7.2 данного закона органы занятости подразделяются на три группы:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Федерации, которым Российской Федерацией переданы полномочия в области содействия занятости населения;
- 3) органы местного самоуправления.

К федеральным органам государственной власти относятся Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) и Федеральная служба по труду и занятости (Роструда). Оба они представляют собой органы исполнительной власти. При этом Роструда находится в ведении Минздравсоцразвития России. Роструда осуществляет контроль и надзор в сфере труда и занятости (как непосредственно, так и через свои территориальные органы). В структуре центрального аппарата Роструда функционирует Управление надзора и контроля за предоставлением государственных услуг в сфере занятости населения. Территориальным органом Роструда в Краснодарском крае является Государственная инспекция труда [14].

Минздравсоцразвития России вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере занятости населения и безработицы [13].

В соответствии с Законом Краснодарского края «Об органах труда и занятости населения Краснодарского края» к органам государственной власти края, осуществляющим переданные Российской Федерацией полномочия в области занятости населения, относятся Департамент труда и занятости населения Краснодарского края и государственные учреждения края — центры занятости населения в муниципальных образованиях [12].

Департамент труда и занятости населения, будучи органом исполнительной власти Краснодарского края, возглавляет систему органов труда и занятости населения в Краснодарском крае. Департамент подконтролен главе администрации (губернатору) Краснодарского края, заместителю главы администрации Краснодарского края, курирующему вопросы социального развития, Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федеральной службе по труду и занятости. Департамент решает следующие основные задачи: обеспечение реализации мер государственной политики в области занятости населения и защиты от безработицы на территории края; организация контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения; разработка краевых целевых программ содействия занятости населения; участие в определении основных направлений развития и совершенствования системы профессиональной ориентации и психологической поддержки, профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки безработных граждан и незанятого населения в Краснодарском крае; организация работы центров занятости населения, включая реализацию специальных программ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы (в том числе для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет; граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые); организация работы по обеспечению государственных гарантий и компенсаций безработным гражданам.

Центры занятости населения подчиняются в своей деятельности департаменту. К задачам центров занятости относятся: участие в реализации на территории муниципального образования государственной политики в области содействия занятости населения и защиты от безработицы; развитие трудовых ресурсов; поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан; обеспечение государственных гарантий гражданам в области занятости и защиты от безработицы; осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы; предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы; объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного

самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Закон РФ о занятости перечисляет полномочия органов местного самоуправления в сфере занятости. Это организация и финансирование оплачиваемых общественных работ; временное трудоустройство несовершеннолетних (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; проведение ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан.

Методические рекомендации по организации работы органов местного самоуправления с детьми и молодежью предусматривают осуществление работы с молодежью во всех муниципальных образованиях: поселении, муниципальном районе и городском округе. При этом рекомендуются следующие направления работы по обеспечению занятости и трудоустройству молодежи: создание выездных молодежных, студенческих трудовых отрядов, в том числе международных; организация смен лагерей труда и отдыха дневного пребывания (круглосуточного пребывания); организация временных рабочих мест для трудоустройства молодежи; организация занятости молодых людей с ограниченными возможностями [9].

Все три категории органов содействуют занятости населения разных возрастных групп, в том числе и молодежи. Однако созданы и функционируют органы, которые занимаются трудоустройством исключительно молодежи. Это два государственных бюджетных учреждения Краснодарского края — Молодежный центр инноваций и технологий «Инвентум» и Молодежный кадровый центр. Они находятся в подчинении Департамента молодежной политики Краснодарского края и реализуют такие направления его деятельности, как решение вопросов занятости, трудового воспитания молодежи, а также формирование условий для развития инновационной деятельности молодежи. Так, за 2010 г. к специалистам Молодежного кадрового центра и специалистам по трудоустройству в муниципальных образованиях Краснодарского края с целью трудоустройства обратилось 29770 молодых людей. Содействие в трудоустройстве было оказано 20629 чел., из них 1464 чел. трудоустроены на постоянную, 19165 чел. — на временную работу. В сравнении с 2009 г. в 2010 г. численность молодежи, обратившейся к специалистам по трудоустройству, увеличилась на 152 человека, а показатели трудоустройства и занятости молодежи возросли на 3939 чел. В 2009 г. коэффициент трудоустройства составил 56%, а в 2010 г. — 69% от общего числа обратившихся [3, с. 3].

Если исходить из неинституционального подхода, исследующего роль институтов как посредников в конфликто разрешении, то можно сделать вывод о том, что государство выступает в роли посредника по вопросам трудоустройства через систему создаваемых им органов. Так, согласно ст. 37 Конституции РФ труд свободен, принудительный труд запрещен, каждый имеет право на защиту от безработицы [5]. А ст. 5 Закона РФ о занятости закрепляет, что государство проводит политику содействия реализации права граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость.

Взяв за основу неинституциональный подход, основанный на предпосылках социального конструктивизма, следует обратить внимание на мероприятия, реализуемые в целях информирования молодежи о возможностях трудоустройства по выбранной ими профессии.

Доведение информации до молодежи может осуществляться посредством различных каналов: публикация в СМИ отчетов о трудоустройстве, перечней профессий и специальностей с указанием перспектив трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования; проведение интернет-конференций по вопросам трудоустройства; организация форумов на сайтах образовательных учреждений профессионального образования, администраций субъектов Российской Федерации и служб занятости населения субъектов Российской Федерации; проведение профориентационного тестирования для учащихся и выпускников школ с целью определения их склонности к определенным профессиям; проведение специализированных выставок, ярмарок вакансий; привлечение специалистов служб занятости к проведению индивидуальных и групповых консультаций с целью содействия профессиональному самоопределению подростков с учетом их профессиональных интересов; организация работы временных и передвижных консультационных пунктов служб занятости в образовательных учреждениях общего и профессионального образования [10].

По данным опроса молодежи, проведенного Молодежным кадровым центром, основным источником информации о возможности трудоустройства служат печатные издания и телевидение. В 2010 г. большинство молодежи, обратившейся за помощью в трудоустройстве, отдали предпочтение профессиям менеджера, экономиста, бухгалтера и педагога, а также специалиста в сфере обслуживания и IT-технологий. В сравнении с 2009 г. в 2010 г. наблюдался рост популярности вакансий: педагога, IT-специалиста, повара, кондитера и рабочих специальностей. Анализ вакансий, поступающих в базу данных от работодателей к специалистам по трудоустройству в муниципальных образованиях края в 2010 г., свидетельствует о большом количестве заявок на рабочие специальности, на профессии водителей и торговых представителей, специалистов сферы обслуживания и торговли. Практически отсутствуют заявки на дизайнеров, юристов, инженеров. С целью широкомасштабного информирования

молодых людей о состоянии рынка труда Краснодарского края, новых востребованных профессиях, а также возможных вариантах трудоустройства на постоянную и временную работу специалисты Молодежного кадрового центра проводили семинары для студентов профессиональных учебных заведений. В тренингово-игровой форме студенты познакомились с эффективными способами поиска работы, правилами составления резюме, прохождения собеседования с работодателем, а также совместно со специалистами по трудоустройству рассматривали возможные варианты ответов на каверзные вопросы интервьюера при прохождении собеседования [3, с. 12].

Таким образом, государственная политика в области обеспечения занятости молодежи реализуется на федеральном, региональном и местном уровнях. Существует единая система органов исполнительной власти со строгой иерархией. Они призваны содействовать занятости всего населения страны. Органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти, хотя на них тоже возложены отдельные вопросы содействия занятости. В Краснодарском крае функционируют органы, которые занимаются вопросами трудоустройства исключительно молодежи. Так, к направлениям деятельности Молодежного центра инноваций и технологий «Инвентум» относятся формирование условий для развития инновационной деятельности молодежи, а также вовлечение молодежи в предпринимательскую деятельность. Молодежный кадровый центр создан в целях организации трудоустройства молодежи на временную, сезонную и постоянную работу и изучения возможностей работодателей в обеспечении занятости молодежи. Кроме трудоустройства центр организывает и проводит универсальные или специализированные ярмарки вакансий, форумы, слеты, круглые столы и семинары по вопросам трудоустройства и занятости молодежи Кубани. Немаловажную роль играет информационная работа в целях предотвращения перенасыщения рынка труда невостребованными специалистами. Основным источником информации для молодежи служат СМИ.

Библиографический список

1. *Алексеева Т.А.* Современные политические теории. М.: РОССПЭН, 2000.
2. Государственная политика и управление. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006.
3. Занятость и безработица молодежи Кубани: Информационный бюллетень. Краснодар: Молодёжный кадровый центр, 2010.
4. *Касьянов В.В.* Государственная молодёжная политика в России: опыт, проблемы, перспективы. Краснодар: Периодика Кубани, 2010.
5. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2009.
6. О Департаменте молодежной политики Краснодарского края: Постановление главы администрации Краснодарского края от 28.04.2007 № 406 // Кубанские новости. 2007. 10 мая.

7. О Департаменте труда и занятости населения Краснодарского края: Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 13.05.2010 № 362 // Кубанские новости. 2010. 22 мая.
8. О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032–1 // Российская газета. № 84. 06.05.1996.
9. О методических рекомендациях по организации работы органов местного самоуправления в решении вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью: Письмо Минобрнауки РФ от 30.05.2006 № АС-588/06 // Вестник образования. 2006. № 13–14. Июль.
10. О системе информирования абитуриентов о трудоустройстве: Письмо Минобрнауки РФ от 01.04.2011 № 12–538 // Вестник образования России. 2011. № 15. Август.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
12. Об органах труда и занятости населения Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28.06.2007 № 1258-КЗ // Кубанские новости. 2007. 3 июля.
13. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 321 // Российская газета. 2004. 8 июля.
14. Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 // Российская газета. 2004. 8 июля.
15. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. М.: ИНФРА-М, Весь мир, 2001.