

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОФОРИЕНТАЦИИ МОЛОДЕЖИ В РЕГИОНАХ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ: НА ПУТИ К СГЛАЖИВАНИЮ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ НЕРАВЕНСТВ

Харченко К. В.¹

Ключевые слова: профориентация, молодежь, работодатели, Арктическая зона РФ, правовое обеспечение, региональное законодательство, отраслевое регулирование, стратегическое планирование, государственные программы, кадровое воспроизводство, кадровое обеспечение, межрегиональное неравенство.

Аннотация.

Цель: на основе анализа номенклатуры и содержания законодательства регионов Арктической зоны РФ, а также правоприменительной практики сформировать рекомендации, направленные на повышение эффективности правового регулирования профориентации молодежи.

Методы: системный анализ профориентации молодежи как предмета правового регулирования, сравнительный и логико-структурный анализ положений регионального законодательства о профориентации молодежи, анализ правоприменительной практики основных законодательных актов.

Вывод: на данный момент правовое обеспечение профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ характеризуется, с одной стороны, фрагментарностью и недостаточной содержательной проработкой правовых норм, а с другой — разнообразием подходов к решению проблем профориентации. Правовое обеспечение профориентации включает региональные законы, прежде всего, собственно о профориентации и о молодежной политике, отраслевое законодательство в части обеспечения кадрового воспроизводства, а также стратегии, государственные программы и планы мероприятий. Совмещая подходы, реализованные в различных регионах, и достраивая недостающие звенья с учетом теоретического моделирования и анализа зарубежного опыта, можно обеспечить системность правового регулирования профориентации, которое должно учитывать баланс интересов молодежи и работодателей в интересах устойчивого развития арктических территорий.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-16-23

Введение

Научное обеспечение совершенствования системы профориентации молодежи представляет собой междисциплинарное проблемное поле, которое находится на пересечении предметов внимания социологии и психологии — в части изучения профессиональной мотивации молодых людей, отношения работодателей к качеству подготовки специалистов и т. д., экономики — в части изучения человеческого и кадрового потенциала предприятий и территорий, а также права — в отношении государственного регулирования профориентационной деятельности.

В последнее время заметно повышение интереса государства к развитию регионов, полностью либо частично входящих в Арктическую зону РФ. Так, в марте 2020 г. Указом Президента РФ утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, в которых, в частности, поставлена задача «приведения системы среднего профессионального и высшего образования в Арктической зоне Российской Федерации в соответствие с прогно-

зом потребности в квалифицированных кадрах»², что подразумевает совершенствование системы профориентации молодежи. В конце марта 2020 г. внесены существенные изменения в Государственную программу РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»³. В августе 2020 г. создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике⁴. Наконец, в октябре 2020 г. принята новая Стратегия развития Арктической

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года: Утв. Указом Президента РФ от 05.03.2020 № 164.

³ Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»: Утв. постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 31.03.2020).

⁴ Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике: Утв. Указом Президента РФ от 25.08.2020 г. № 526.

¹ Харченко Константин Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: geszak@mail.ru

зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года⁵. Вместе с тем на данный момент еще не снято противоречие между усилением внимания государства к проблемам Арктики, с одной стороны, и продолжающимся оттоком населения из северных в центральные и южные регионы России, разбалансированностью рынка труда, с другой.

Актуальность исследования правового регулирования профориентации определяется тем, что от достаточности и качества проработки правовых норм во многом зависит направленность и интенсивность процессов профессионального самоопределения молодежи, с одной стороны, и кадрового обеспечения экономики и социальной сферы заданной территории, с другой.

Обобщение направлений правового регулирования профориентации в регионах Арктической зоны РФ с учетом опыта стран Северной Европы и Америки представляется важным в свете председательства Российской Федерации в Арктическом совете в 2021—2023 годах.

Цель работы — предложить направления совершенствования правового регулирования профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ на основе анализа номенклатуры законодательных актов, особенностей их содержания и правоприменительной практики.

Географические рамки исследования включают девять российских регионов, полностью либо частично входящих в Арктическую зону РФ: Мурманская область, Республика Карелия, Архангельская область, Ненецкий автономный округ (НАО), Республика Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО), Красноярский край, Республика Саха (Якутия) — РС (Я), Чукотский автономный округ.

Несмотря на большое количество работ о профориентации молодежи в целом, ее правовым аспектам, тем более применительно к Арктической зоне РФ, до сих пор не уделялось достаточного внимания.

Анализ литературы показывает, что наиболее близки к теме нашего исследования работы И.Д. Ягофаровой о правовом обеспечении профориентационной деятельности среди молодежи [1] и А.Л. Фурсова о правовом обеспечении профориентации населения [2].

Социологические аспекты совершенствования системы этнорегионального образования в арктических регионах и профориентации молодых людей — предметом коренных малочисленных народов Севера рассматриваются в работах таких известных авторов, как В.В. Маркин, А.Н. Силин, В.В. Воронов [3—4].

В фокусе внимания ряда авторов — отраслевая профориентация, например, в сфере права [5], а также проблемы кадрового воспроизводства в сельском хозяйстве [6] и многих других сферах.

Правовому регулированию профориентационной работы с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья посвящена работа С.В. Кулайкина [7].

Краткий сравнительный анализ правовых основ профориентации в 14 странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

представлен в работах [8—9]. Налаживанию профориентационной работы в Евросоюзе посвящена статья А.Г. Уотса и соавторов [10]. Реформа в сфере профориентации в Англии — предмет внимания К. Робертса [11].

Анализу систем профориентации в странах Северной Европы посвящена коллективная монография под редакцией Э. Хауга и соредакторов [12]. При этом лишь некоторые авторы данной монографии анализируют правовое обеспечение профориентационной деятельности — в частности, в разделах, посвященных государственной политике в сфере профориентации на самоуправляемых территориях (к которым относится, в частности, Гренландия) [13], а также в Дании [14] и Исландии [15].

Косвенные, «тонкие» механизмы правового регулирования системы профориентации в Евросоюзе, которые делают ее более управляемой, рассматриваются в работе А. Бенгтссон [16].

Приступая к анализу нормативно-правового обеспечения профориентации молодежи в регионах Арктической зоны РФ, следует сделать важное предварительное замечание о самом предмете исследования. Дело в том, что в законодательстве Российской Федерации отсутствует правовая трактовка понятия «нормативный правовой акт», если не считать Постановления Пленума Верховного Суда РФ⁶, в котором указываются существенные признаки такого акта: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В узком смысле в нормативно-правовое обеспечение профориентации входит федеральное и региональное законодательство, а также правовые акты органов местного самоуправления с соответствующим объектом регулирования. В широком же смысле, наряду с собственно законодательством, система правового регулирования профориентации включает официально утвержденные стратегии социально-экономического развития регионов, отраслевые концепции⁷ и стратегии⁸, государственные и муниципальные программы, регламенты межведомственного взаимодействия⁹, комплексы и планы мероприятий. Проблема состоит в том, что в каждом регионе действует свой набор нормативных

⁵ Стратегия развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года: Утв. Указом Президента РФ от 26.10.2020 № 645.

⁶ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48.

⁷ Концепция системы профессиональной ориентации граждан в Республике Карелия (Утв. распоряжением Правительства РК от 13 ноября 2014 года N 699р-П).

⁸ Стратегия развития профессиональной ориентации населения в Красноярском крае до 2020 года: Утв. распоряжением правительства Красноярского края от 27.11.2013 № 864-р.

⁹ Регламент межведомственного взаимодействия при организации профессиональной ориентации, профессионального обучения и трудоустройства инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также сопровождения инвалидов молодого возраста при получении ими профессионального образования и содействия в последующем трудоустройстве: Утв. распоряжением правительства Республики Коми от 22.03.2019 № 101-р.

и стратегических документов, что ведет к усугублению межрегионального неравенства в правовом обеспечении профориентации.

Чтобы преодолеть межрегиональное неравенство, — по меньшей мере, между регионами Арктической зоны РФ, — следует высветить лучшие практики правового регулирования профориентации на отдельных территориях, что позволит сформировать понимание оптимальной номенклатуры и содержания рекомендуемых к разработке правовых норм.

Целесообразность принятия закона о профориентации молодежи

Профориентация молодежи как значимый системообразующий социальный процесс, влияющий на социально-экономическое развитие территорий, может и должна быть предметом как специального правового регулирования — в рамках отдельного закона, так и «сквозного» — в целом ряде иных нормативных актов.

На федеральном уровне закон о профориентации молодежи на данный момент отсутствует. По мнению И.Д. Ягофаровой, такой закон необходим; его принятие позволит «создать единый механизм правового контроля проведения профессиональной адаптации молодежи» [1, с. 222]. В этом плане заслуживает внимания опыт Дании, где в 2003 году был принят Закон «О содействии [молодежи] в выборе образования и будущей профессии». Закон был призван обеспечить баланс между профессиональным выбором индивида и потребностями рынка труда. Полномочия в сфере профориентации были переданы от образовательных организаций региональным и муниципальным центрам профориентации молодежи, которым вменялось в обязанность взаимодействие в том числе с представителями работодателей [14, р. 111–112]. В России специальный закон о профориентации молодежи мог бы стать продолжением правовой регламентации молодежной политики, однако федеральный закон о молодежи до сих пор не принят, хотя соответствующие законопроекты вносятся на рассмотрение законодателей уже порядка двадцати лет [17].

В законодательстве регионов Арктической зоны РФ выделение профориентации в качестве специального предмета регулирования — также редкость. Исключениями в данном случае являются Республика Саха (Якутия), в которой действует Положение о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения¹⁰, и Архангельская область, где принят областной закон «О профессиональной ориентации и содействии трудоустройству молодежи в Архангельской области»¹¹.

Закон Архангельской области определяет элементный состав системы профессиональной ориентации и содействия трудоустройству молодежи в Архангельской области — «совокупность органов государственной

власти Архангельской области, государственных учреждений Архангельской области, общественных объединений и общественных организаций, а также иных организаций и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых направлена на развитие образования, профессиональной ориентации, содействия трудоустройству молодежи».

В данном законе задаются цели и направления профориентационной работы, определяются полномочия различных субъектов, а также, что особенно важно, содержится конкретный механизм выплаты компенсации работодателям, сохраняющим действующие и (или) создающим новые рабочие места для молодежи. Компенсация выплачивается в размере уплаченной суммы налога на доходы физических лиц за период действия трудового договора, но не более 12 месяцев.

Правоприменительная практика показывает, что в 2018 и 2019 годах в рамках данного закона и государственной программы Архангельской области «Содействие занятости населения Архангельской области, улучшение условий и охраны труда» было создано по 41 рабочему месту для молодежи.

Необходимо все же отметить, что, несмотря на положительные моменты Закона Архангельской области о профориентации, начиная от самого факта его принятия и заканчивая конкретикой предложенных механизмов реализации профориентационной деятельности, недостатком правоприменительной практики является то, что данный закон не объединяет усилия различных ведомств, прежде всего органов образования и молодежной политики, а находится в зоне ответственности только лишь органов по труду и занятости.

Эффективность правового регулирования профориентации молодежи, как и многих других сфер общественных отношений, определяется не только наличием специального закона, но и наличием и проработанностью соответствующих норм в смежном законодательстве.

Представляется, что достаточность номенклатуры законов и содержащихся в них правовых норм должна определяться тем, насколько полно они охватывают заданную область общественных отношений. Так, профориентация находится на стыке различных сфер жизнедеятельности и, соответственно, правового регулирования. Здесь можно выделить базовые субъекты, включающие три сферы: молодежная политика, образование, труд и занятость. Задача данных сфер — содействовать профессиональному самоопределению молодежи. При этом профориентацию следует интерпретировать как процесс, направленный на обеспечение отраслевых субъектов молодыми кадрами. Соответственно, должен соблюдаться баланс интересов и деятельности базовых и отраслевых субъектов (рис. 1).

Исходя из принципа баланса базовых и отраслевых интересов профориентации молодежи, можно выделить два вектора ее правового регулирования на региональном уровне:

с позиции содействия профессиональному самоопределению молодежи — посредством нормативно-правовых и стратегических документов о молодежной политике и об образовании (сфера труда и занятости регулируется преимущественно на федеральном уровне),

¹⁰ Положение о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Республике Саха (Якутия): утв. постановлением правительства Республики Саха (Якутия) от 19.07.1999 № 390.

¹¹ Областной закон «О профессиональной ориентации и содействии трудоустройству молодежи в Архангельской области» от 21.11.2011 № 387-26-ОЗ (в ред. от 26.10.2018 г.).



Рис.1. Профориентация молодежи в системе общественных отношений как предмет нормативно-правового регулирования и стратегического планирования

с позиции обеспечения кадрового воспроизводства экономики и социальной сферы — посредством законов и стратегических документов о развитии промышленности, сельского хозяйства, инфраструктуры экономики, городской и сельской среды, культуры, спорта, управления, гражданского общества и иных сфер жизнедеятельности.

Правовое регулирование профориентации или стратегическое планирование?

В региональной практике зачастую отсутствует понимание специфики регулирования сферы профориентации посредством нормативно-правовых актов и документов стратегического планирования, что приводит к ряду спорных моментов.

1. Следует ли в региональном законе о молодежной политике регламентировать содержание государственных программ в сфере профориентации молодежи — по примеру, в частности, НАО¹²? Мы полагаем, что в отраслевых законах не имеет смысла прописывать специальные правовые нормы, чтобы санкционировать принятие программ — тем более в общем виде, без особенностей. На этот счет в каждом регионе есть положение о разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ.

2. Каким образом следует отражать направления молодежной политики, в том числе профориентацию и

поддержку трудовой деятельности молодежи, в законах и в программах? На наш взгляд, в стратегических документах следует выстраивать систему целей, задач и направлений деятельности, тогда как смысл правового регулирования должен состоять в том, чтобы наделить соответствующие органы необходимыми полномочиями, а также прописать управленческие инструменты (механизмы), чтобы эти направления не остались декларативными.

В целом, поскольку на методологическом уровне не определено «старшинство» закона либо стратегии, следует рассмотреть два варианта рассуждений:

1) закон главнее документов стратегического планирования, так как не имеет ограниченного срока действия и может регламентировать разработку стратегий, программ и т. д., которые утверждаются на определенный срок, а затем актуализируются либо принимаются заново;

2) стратегия — базовый документ, который определяет направления деятельности субъектов, а правовое обеспечение отдельных ее положений является не более чем одним из механизмов ее реализации, наряду с организационными, финансовыми, информационно-технологическими механизмами.

Региональную систему профориентации молодежи целесообразно начать выстраивать со стратегии, поскольку элементами данной системы будут не только органы и организации молодежной политики, образования, труда и занятости, но и независимые субъекты — представители непрофильных ведомств, НКО, работодателей, инвесторов. В данном случае стратегия будет играть роль «общественного договора» между все-

¹² О государственной молодежной политике в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 10.07.2000 № 250-ОЗ.

ми без исключения заинтересованными субъектами, а посредством правовых механизмов можно будет лишь установить субординацию — там, где это уместно — и мотивировать субъектов, внешних по отношению к администрации, к участию в конкурсах, вхождению в координационные советы и т. д.

Стратегический документ без опоры на правовой фундамент может остаться нереализованным. Так, в Концепции молодежной политики в Чукотском автономном округе¹³ предусмотрено создание общедоступной системы профессиональной ориентации, однако по факту данная система до сих пор не создана.

Собственно стратегию профориентации молодежи целесообразно разрабатывать в случае, если у субъекта управления есть намерение упорядочить деятельность разрозненных ведомств и организаций, оптимизировать расходование ресурсов и одновременно — решить социальные проблемы. При этом вопросы профориентации молодежи могут и должны находить отражение и в других стратегических документах: стратегии социально-экономического развития региона, отраслевых стратегиях, как, например, Стратегия управления рынком труда Красноярского края до 2020 года. Важная и многоаспектная проблема — отражение профориентации в государственных программах регионального уровня, однако ее целесообразно рассматривать отдельно, вне особенностей правового регулирования.

Задачи и механизмы профориентации молодежи в законодательстве о молодежной политике

Вопросы профориентации могут быть по-разному представлены в региональном законодательстве о молодежной политике. Анализ соответствующих законов в регионах Арктической зоны РФ обнаруживает пять возможных правовых ситуаций.

1. Региональный закон о молодежи и/или молодежной политике не принят, как, например, в Мурманской области и Чукотском автономном округе, что, однако, не означает отсутствия правового и программно-целевого регулирования профориентации, как будет показано далее.

2. В законе о молодежной политике собственно профориентации не уделяется внимания; предметом регулирования выступает более широкий пласт правоотношений, связанный с трудоустройством молодежи. Так, в Законе Республики Коми лишь декларируется предоставление молодым гражданам гарантированного государством минимума социальных услуг по профессиональной подготовке и трудоустройству¹⁴. В Законе ЯНАО к задачам молодежной политики отнесено содействие предпринимательской деятельности молодых граждан, поддержка молодых специалистов, повышение трудового потенциала молодежи. В числе направлений молодежной политики определена консультационная

поддержка молодых граждан по вопросам трудоустройства и трудового законодательства¹⁵, которая, по существу, является лишь периферийным видом профориентационной деятельности. Итак, смещение акцента на содействие трудоустройству молодежи не позволяет сосредоточить усилия непосредственно на профориентационной работе.

3. В законе о молодежной политике так или иначе затрагиваются вопросы профориентации; обозначены отдельные направления профориентационной работы, однако механизмы их реализации не раскрыты либо раскрыты недостаточно. Так, Закон Республики Карелия в числе направлений поддержки талантливой молодежи определяет: содействие в организации и проведении профессиональных семинаров-презентаций и стажировок с целью трудоустройства, поддержку молодежного предпринимательства, проведение тематических конкурсов, пропаганду народных промыслов и ремесел, популяризацию трудовых династий¹⁶. Ряд обозначенных в данном законе моментов, безусловно, обогащает понимание содержания профориентационной работы, однако закон не выстраивает эти элементы в единую систему и не предлагает конкретных механизмов, включая распределение полномочий между субъектами управления. В Законе Республики Саха (Якутия) в числе основных направлений государственной молодежной политики Республики значится государственная поддержка молодых граждан в сфере образования и профессиональной ориентации; в перечне организаций социального обслуживания, ведущих работу с молодежью, упомянут Центр по профориентации и трудоустройству молодежи; декларируется бесплатность предоставления профориентационных услуг¹⁷. При этом предполагаемые механизмы профориентационной деятельности также не раскрыты.

4. В региональном законе о молодежной политике профориентации посвящена отдельная статья либо раздел. Так, в данном разделе Закона Красноярского края предусматривается, что органы исполнительной власти содействуют общественным объединениям в реализации проектов и мероприятий по трудовому воспитанию обучающихся, создают центры консультирования по вопросам выбора профессии, ведут базу данных о вузах и организациях СПО¹⁸. Как видим, в этом и подобных случаях выделение профориентации в качестве отдельной составляющей молодежной политики позволяет рассматривать не только общие направления, но и механизмы профориентационной деятельности.

5. В региональном законе акцент сделан на правовых механизмах, которые могут быть полезны при реализации политики в области профориентации. Так, Закон Архангельской области устанавливает, что органы власти «реализуют государственные и ведомствен-

¹³ Концепция молодежной политики в Чукотском автономном округе: утв. постановлением губернатора ЧАО от 30.09.1999 № 220.

¹⁴ О молодежной политике в Республике Коми: Закон Республики Коми от 04.10.2010 № 115-ПЗ.

¹⁵ О молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 25.09.2009 № 70-ЗАО.

¹⁶ О государственной молодежной политике в Республике Карелия: Закон Республики Карелия от 18.01.2010 № 1359-ЗРК.

¹⁷ О государственной молодежной политике в Республике Саха (Якутия): Закон РС(Я) от 03.12.1998 № 3 N 49-П.

¹⁸ О государственной молодежной политике Красноярского края: Закон Красноярского края от 08.12.2006 № 20-5445.

ные целевые программы Архангельской области и мероприятия по трудовому воспитанию обучающихся в государственных образовательных организациях, профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования на территории Архангельской области, предусматривающие создание временных и сезонных рабочих мест по профилю обучения (не менее одной тысячи рабочих мест) за счет средств областного бюджета, а также привлечение средств работодателей, средств федерального бюджета и средств местных бюджетов муниципальных образований Архангельской области»¹⁹. Кроме того, Закон предусматривает проведение ежегодного конкурса муниципальных программ молодежной политики с выделением победителям финансирования из областного бюджета, а также конкурса инновационных проектов. Правоприменительная практика показывает, что профориентационная тематика не является основной для конкурсных заявок, однако отдельные проекты и программы по данной теме разрабатываются и получают грантовую поддержку. Так, в 2018 году в числе победителей конкурса стало Архангельское региональное отделение молодежной общероссийской общественной организации «Российские Студенческие Отряды», которое проводит активную работу по профориентации молодежи.

Как видим, разработка либо актуализация регионального закона о молодежной политике может активизировать и упорядочить профориентационную работу в регионе.

Вопросы профориентации могут включаться также в законодательство, посвященное отдельным аспектам молодежной политики. Среди таких аспектов чаще всего фигурируют деятельность студенческих трудовых отрядов и поддержка начинающих предпринимателей.

Законы о стройотрядах, как и акты о молодежной политике в целом, в зависимости от региона различаются степенью представленности тематики профориентации и глубиной проработки ее механизмов. Так, в Законе Республики Коми²⁰ определено, что цель поддержки студенческих отрядов предполагает, среди прочего, профессионально-трудовое воспитание обучающихся, однако при этом конкретные механизмы поддержки студенческих отрядов не представлены. Напротив, в Законе НАО²¹ содержится тезис о разработке государственной программы, направленной на оказание государственной поддержки студенческих отрядов и организаций, привлекающих к своей деятельности студенческие отряды. Помимо этого, данным законом предусмотрено выделение бюджетных средств на развитие деятельности студенческих отрядов, а также создание Координационного совета в сфере деятельности студенческих отрядов в Ненецком автономном округе (на данный момент информация о данном органе в сети Интернет отсутствует).

Заслуживает внимания практика Мурманской области, где специальным постановлением начинающие предприниматели и малые инновационные предприятия стимулируются к разработке проектов в сфере социального предпринимательства, в том числе направленным на профессиональную ориентацию²².

Как видим, законодательство о молодежной политике может играть заметную роль в правовой регламентации целостной системы профориентационной деятельности, если будет достаточным с позиции номенклатуры и содержательно проработанным в части распределения полномочий и предложения конкретных организационно-правовых механизмов. В этом плане рекомендуется совмещать практики, наработанные в различных регионах Арктической зоны РФ.

Вопросы профориентации молодежи в отраслевом законодательстве, посвященном экономике и социальной сфере

Понятие «отраслевое законодательство» в данном контексте имеет достаточно большой объем и включает все сферы жизнедеятельности, в отношении которых ставится задача развития кадрового потенциала. Без учета данного аспекта даже глубокая проработка вопросов профориентации в законодательстве о молодежной политике не будет иметь смысла, поскольку в таком случае система профориентации будет иметь «вход» для молодых людей с их знаниями, способностями и мотивацией, но не будет иметь «выхода» в реальный сектор экономики.

На данный момент ни в одном из изученных регионов правовая регламентация профориентационной деятельности не охватывает даже нескольких сфер жизнедеятельности — и это при том, что гипотетически таких сфер может быть более десятка (рисунок 1).

Тем не менее, следует обратить внимание на отдельные моменты отраслевого регулирования профориентации, чтобы их совмещение позволило составить представление о желательных правовых нормах.

Закон НАО о здравоохранении²³ предписывает органам местного самоуправления муниципальных образований создавать благоприятные условия в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях, в том числе путем проведения работы по профессиональной ориентации среди молодежи.

Закон Республики Коми о кадетском образовании²⁴ в качестве одной из задач кадетского образования определяет «формирование профессиональной ориентации».

¹⁹ О молодежи и молодежной политике в Архангельской области: Областной закон от 20.09.2005 № 83-5-ОЗ.

²⁰ О некоторых вопросах государственной поддержки деятельности студенческих отрядов на территории Республики Коми: Закон Республики Коми от 03.03.2017 № 14-ПЗ.

²¹ О студенческих отрядах в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 12.07.2018 № 418-ОЗ.

²² О государственной поддержке начинающих предпринимателей и малых инновационных компаний: постановление правительства Мурманской области от 31.07.2012 № 392-ПП.

²³ О здравоохранении в Ненецком автономном округе: Закон НАО от 11.12.2002 № 382-ОЗ.

²⁴ О кадетском образовании в Республике Коми: Закон Республики Коми от 26.06.2015 № 61-ПЗ.

Закон ЯНАО о государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера²⁵ закрепляет за региональными органами власти полномочия в части профориентации представителей общин коренных малочисленных народов Севера (КМНС) и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности. В целом регулирование профориентации молодежи из КМНС должно быть направлено на обеспечение баланса между интересом к традиционным видам деятельности и возможностью участия в процессе индустриального освоения Севера [3].

Закон Республики Саха (Якутия) о развитии сельского хозяйства²⁶ задает направления, по которым осуществляется кадровое обеспечение сельского хозяйства:

1) профориентация учащихся общеобразовательных организаций, в том числе агропрофилированных, а также организация летнего труда и отдыха детей в период сезонных сельскохозяйственных работ;

2) профориентация отдельных категорий населения Республики Саха (Якутия) в части поддержки создания собственного дела многодетными, приемными и молодыми семьями, безработными гражданами в качестве начинающих фермеров.

Обобщая мозаичную картину регулирования вопросов профориентации в отраслевых законах, отметим, что в целях обеспечения кадрового воспроизводства в отраслях экономики в данных законах региональным органам власти могут быть поставлены задачи по созданию благоприятных условий для привлечения молодых специалистов в свою отрасль, подкрепленные конкурсными, организационными, процедурными и иными механизмами. Также рекомендуется установить полномочия региональных органов власти — совместно с базовыми субъектами профориентации, обладающими профильными компетенциями — по инициированию и организации профориентационных мероприятий.

Особенно важно, на наш взгляд, отразить направления и механизмы профориентации молодежи в региональных правовых актах

- об инвестиционной деятельности, что обеспечит заблаговременную подготовку молодых специалистов с учетом потребностей рынка труда будущего,
- о добровольческой (волонтерской) деятельности, что позволит рассматривать волонтерство на базе организаций социальной сферы не только как общественно полезный труд, но и как профессиональную пробу.

Заключение

Как показало настоящее исследование, правовое обеспечение профориентации молодежи на федеральном уровне и в регионах Арктической зоны РФ на данный момент фрагментарно, что не позволяет говорить о реали-

зации системного подхода к профориентации молодежи. При этом потребность в результативной профориентации молодежи в условиях Севера очень высока, с учетом накопившихся кадровых проблем и повышения внимания федерального центра к развитию Российской Арктики.

На данный момент лишь в отдельных регионах Арктической зоны РФ действуют нормативно-правовые акты, непосредственно посвященные профориентации, однако, как показывает пример Архангельской области, они не упорядочивают деятельность базовых субъектов — органов образования, молодежной политики, труда и занятости — и не создают фундамента взаимодействия данных субъектов с работодателями.

В каждом из рассмотренных регионов действует свой набор официальных документов, так или иначе затрагивающих вопросы профориентации — это региональные законы; стратегии, концепции и государственные программы; регламенты межведомственного взаимодействия; планы мероприятий и т. д. Как было показано выше, целесообразно упорядочить набор необходимых нормативных и иных актов. В особенности следует исключить дублирование предмета внимания регионального законодательства, с одной стороны, и стратегических документов, с другой, которые, тем не менее, должны быть направлены на решение общих задач: вовлечение в профориентационную работу широкого круга субъектов, обеспечение ее системности и результативности.

Исследование позволяет сделать вывод о том, что на данный момент правовое регулирование профориентации чаще всего выражается в соответствующих положениях региональных законов о молодежной политике. Совершенствование данных законов предполагает формирование единого подхода к отражению задач и направлений профориентационной работы, а также полномочий органов власти и организационно-правовых механизмов. Такой подход в конечном счете будет способствовать преодолению межрегионального неравенства, обеспечивая более активное участие в профориентационной деятельности, с одной стороны, молодежи, а с другой — работодателей.

Помимо ядра правовой базы — законов о профориентации и молодежной политике, проблематика профориентации с позиции кадрового воспроизводства должна отражаться в отраслевых законах, таких как закон о здравоохранении, сельском хозяйстве, государственной (муниципальной) службе и многих других. Такой подход позволит позиционировать профориентацию не просто как одно из направлений молодежной политики, но и как систему, обеспечивающую кадровые основы социально-экономического развития территории.

Анализ правоприменительной практики показал, что правовая регламентация профориентации — важное, но недостаточное условие для выстраивания деятельности по профориентации молодежи на системной основе. Для этого необходимо еще формирование и совершенствование концептуальных основ профориентационной работы, развитие субъектов — координационных органов, а также исполнительных органов и учреждений, широкое информационное сопровождение деятельности, внедрение современных информационных систем и сервисов.

²⁵ О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 28.12.2005 № 114-ЗАО.

²⁶ О развитии сельского хозяйства в Республике Саха (Якутия): Закон РС (Я) от 26.04.2016 № 1619-3 N 791-V.

В дальнейших исследованиях могут быть расширены географические рамки анализа правового обеспечения профориентации; проведен анализ программно-целевого управления профориентационной деятельностью; больше внимания уделено правовому

обеспечению частных аспектов профориентации, таких как деятельность координационных и исполнительных органов, организация мониторингов, проведение профессиональных проб и других мероприятий. ■

Литература

1. Ягофарова И.Д. Правовое регулирование профориентации современной молодежи: вопросы теории и практики // Наука и школа. 2019. № 4. С. 219—224.
2. Фурсов А.Л. Правовая регламентация системы профориентации населения и ее общественного мониторинга // Гуманитарный научный журнал. 2014. № 1. С. 55—59.
3. Маркин В.В., Силин А.Н., Воронов В.В. Образовательные траектории молодежи коренных малочисленных народов Севера: социально-пространственный дискурс // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 5. С. 141—154. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.9 .
4. Человеческий капитал Арктических регионов: системные проблемы и технологии их решения / Под ред. А.Н. Силина, В.В. Маркина. Тюмень : Изд-во ТИО, 2020. 180 с. ISBN 978-5-9961-2502-9 .
5. Певцова Е.А. Профессионально-юридическая ориентация молодежи: теоретико-правовые аспекты // Государство и право. 2015. № 8. С. 95—101.
6. Яковчик Н., Иванова Т., Жилинская Н. Совершенствование системы управления воспроизводством кадрового потенциала в сельском хозяйстве // Аграрная экономика. 2019. № 6(289). С. 41—47.
7. Кулайкин С.В. Правовое регулирование профориентации обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов в Российской Федерации // Успехи современной науки. 2017. Т. 6. № 4. С. 273—278.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Career guidance and public policy bridging the gap. Paris: OECD, 2004. 173 p.
9. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Working it out: Career guidance and employer engagement (Education Working Papers, No. 175). Paris: OECD, 2018. 92 p.
10. Watts, A.G., Sultana, R.G. & McCarthy, J. The involvement of the European Union in career guidance policy: a brief history // International Journal for Educational and Vocational Guidance. 2010. Vol. 10. P. 89-107. URL: <http://doi.org/10.1007/s10775-010-9177-9> .
11. Roberts K. Career guidance in England today: reform, accidental injury or attempted murder? // British Journal of Guidance & Counselling. 2013. Vol. 41. No. 3. P. 240-253. DOI: 10.1080/03069885.2013.773962 .
12. Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. and Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. 363 p. ISBN 978-90-04-42809-6 .
13. Alexander R., Holm A.-E., Hansen D., Vahl K.M. Career Guidance in Nordic Self Governing Regions: Opportunities and Challenges. // Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 65-80.
14. Jensen S. Guidance in the Danish Educational Sector: The Development of the System Since 2000. // Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 109-126.
15. Vilhjálmssdóttir G. The Making of a Profession: The Development of the Careers Profession in Iceland. // Haug E.H., Hooley T., Kettunen J. & Thomsen R. (eds). Career and Career Guidance in the Nordic Countries. Leiden: Brill, 2020. P. 147-162.
16. Bengtsson, A. European career guidance policy: A focus on subtle regulatory mechanisms // Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, Report 38. 2015. P. 241-250. URL: <http://doi.org/10.1007/s40955-015-0035-8> .
17. Темкин В.Л., Сеницын И.М. К вопросу институционального обеспечения государственной молодежной политики и ее нормативно-правового обоснования в России и мире // Власть. 2019. Т. 27. № 5. С. 139—146.

Рецензент: *Маркин Валерий Васильевич*, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Россия.
E-mail: markin@isras.ru

