

УДК 37

Векторы развития государственной молодежной политики

Назаров Андрей Валерьевич

Преподаватель,
кафедра общегуманитарных дисциплин и теории и истории государства и права,
Институт деловой карьеры,
109044, Российская Федерация, Москва, шоссе Варшавское, 23;
e-mail: ideka@ideka.ru

Аннотация

В современных условиях формирование институциональных основ ГМП продолжается, как на федеральном, так и на региональном уровнях, с учетом уже приобретенного за четверть века опыта, в течение которых инициатива принадлежала регионам, принявшим собственное молодежное законодательство, тогда как федерального закона о молодежи или ГМП до сих пор нет. Действующая нормативная основа государственной молодежной политики Российской Федерации и субъектов РФ формирует несколько векторов её развития: создание условий духовно-нравственного и патриотического воспитания, гражданского становления молодежи; социально-экономические вопросы; жилье; поддержка молодых семей; занятость, предпринимательство; интеллектуальное, творческое и физическое развитие; социальная поддержка молодежи; пропаганда здорового образа жизни, профилактика девиантного поведения. В то же время, в условиях неблагоприятного геополитического и экономического развития, их одновременная полноценная реализация осложнена ресурсными и институциональными ограничениями, что требует оптимизации, выявления приоритетных векторов развития.

Для цитирования в научных исследованиях

Назаров А.В. Векторы развития государственной молодежной политики // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 1А. С. 186-192.

Ключевые слова

Молодежь, государственная молодежная политика, политический процесс, экономическое развитие.

Введение

Разработка и реализация государственной молодежной политики (ГМП) в современной России противоречиво оцениваются в литературе: от констатации полного успеха, реализации «множества программ направленных на улучшение общественных благ и жизни общества», до признания (нередко теми же авторами) «некоторых проблем», «декларативности целей, отсутствию реальных достижений», а то и «дальнейшему ухудшению общего состояния молодежной среды». Оценка ситуации дается по разным периодам, а иногда и без привязки к ним, т.е. «в общем».

Основная часть

В современной литературе принято вести исчисление государственной молодежной политики (ГМП) в России с начала 1990-х годов, что не вполне корректно. Концептуально разработана, идеологически обоснована и институционально оформлена ГМП была в советский период. Именно тогда молодежь имела свои организации, масштаб и организация которых в современных условиях уже представляются нереальными, а государство активно способствовало социальным лифтам. Именно из комсомола вышло первое поколение российских политиков и предпринимателей 1990 годов. Мы не даем оценку жестким идеологическим рамкам, партийному контролю, формализму и бюрократизации и пр., а лишь констатируем наличие и активную реализацию ГМП, без (подчеркнем) специального закона о молодежи. Современные российские авторы акцентируют внимание на том, что в советский период «само общество уделяло особое внимание молодежи», имея ввиду идейное, политическое, трудовое, патриотическое и физическое воспитание молодого поколения и ставя в пример участие ВЛКСМ в работе государственных органов при рассмотрении молодежных вопросов.

В 1990 годы вектор ГМП изменился, что было связано с изменением социально-политического строя. Эти изменения должны были найти отражение в законе СССР о молодежной политике, проект которого активно обсуждался. В первой половине 1990 годов шло активное становление институциональной основы ГМП, в 1991 г. были приняты Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» и в 1992 г. Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики». В 1993 г. Верховный Совет РФ «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации».

В союзном законе о ГМП была впервые определена как деятельность государства, направленная на создание социально-экономических, организационных и правовых условий и гарантий для социального становления и развития молодых граждан, их самореализации в интересах общества». Молодежные организации движения (объединениями без фиксированного членства) получили равные прав, в том числе и участия в выработке и реализации ГМП.

По результатам проведенной летом 1992 г. общероссийской акции молодежных организаций «Хотим быть услышанными» и последующей встречи их лидеров 4 сентября 1992 г. с Б.Н. Ельциным, Президент подписал Указ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», где ГМП признавалась приоритетным направлением социально-экономической политики государства. Тогда же был создан Комитет РФ по делам

молодежи. Таким образом, в первой половине 1990 годов вектор развития ГМП был направлен на институализацию, принятие соответствующих нормативных правовых актов, создание государственных органов по делам молодежи, в том числе и в регионах. Таким образом, Российская Федерация определила рамки, принципы и основные направления развития ГМП.

С середины 1990 годов в реализации ГМП начал применяться программно-целевой подход. Указом Президента РФ от 15 сентября 1994 г. была утверждена Федеральная целевая программа (ФЦП) «Молодежь России» (с 1997 г. – Президентская программа). В регионах началось формирование институциональной базы ГМП.

В условиях социально-экономического кризиса, борьбы федерального Центра с сепаратизмом части субъектов Федерации, конфликта федеральных законодательной и исполнительной властей дефицита всех видов ресурсов, ГМП не могла быть эффективно реализована, хотя институциональная база была заложена.

В 1995 г. в условиях жесткой предвыборной борьбы был принят федеральный закон «О поддержке деятельности молодежного движения», что означало определение нового вектора ГМП: попыток интеграции молодежных общественных организаций в политическую систему, направив, тем самым их общественную активность в необходимое власти русло.

Во второй половине 1990 годов инициатива развития ГМП перешла в регионы. На федеральном уровне в это время доминировало олигархическое влияние на принятие политических решений. Фаворитизм и лоббизм корпоративных экономических интересов стали частью государственной политики, где ГМП оставалось мало места.

После «победы» на президентских выборах 1996 г. Б.Н. Ельцин утратил интерес к ГМП. В 1999 г. на проект Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» Президент наложил вето.

До настоящего времени федеральный закон о молодежи или молодежной политике не принят, что активно обсуждается в литературе. Отсутствие такого федерального закона в основном оценивается отрицательно и называется причиной возникновения противоречий и проблем реализации норм действующего регионального законодательства о ГМП. По мнению ряда авторов, федеральный закон позволил бы: во-первых, сформировать целостную систему работы с молодежью, а во-вторых, «унифицировать правые акты субъектов РФ» в этой сфере. С этой позицией согласны многие.

В то же время, нормативная и институциональная база ГМП активно развивалась и без федерального закона, в регионах, где принимались законы о государственной молодежной политике или о государственной поддержке молодежных общественных организаций. К концу 1990 годов региональная власть в России институционально полностью оформилась, сформировались региональные элиты и все это на фоне слабеющего контроля со стороны федерального Центра.

С начала 2000 годов, с наступлением социально-экономической и политической стабилизации инициатива формирования ГМП возвращается федеральному Центру, усиление которого проявляется в усилении вертикали президентской власти, централизации отношений федерального центра и регионов (система федеральных округов, институты полномочных представителей Президента РФ, главных федеральных инспекторов в субъектах РФ, отмена прямых выборов губернаторов и т.п.).

Усиление президентской модели власти имело следствием формальное сохранение демократических институтов. Молодежные организации, а тем более движения все больше отстраняются от участия в разработке ГМП.

В декабре 2000 г. Правительство РФ утвердило вторую ФЦП «Молодежь России на 2001-2005 гг.», где приоритет получили: организация досуга, поддержание здоровья молодежи, профилактика наркомании, пропаганда гражданственности и патриотизма, вопросы предоставления жилья и занятости молодежи.

В то же время ГМП разрабатывалась уже на более низком уровне – Департамента ГМП Министерства образования и науки РФ с привлечением других министерств. В рамках программно-целевого подхода вектор ГМП был направлен на решение вопросов образования, труда и занятости, охраны здоровья, пропаганды здорового образа жизни, досуга и отдыха, приобретения жилья и т.п. В 2000 г. Правительство РФ образовало комиссию по делам молодежи под председательством вице-премьера Правительства РФ В.И. Матвиенко. В регионах были созданы межведомственные комиссии по делам молодежи во главе с руководителями органов исполнительной власти.

В рамках преобладавшего в 00-е годы программно-целевого подхода, Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. была введена в действие государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001-2005 гг.», которую курировало Министерство образования РФ. Департамент по молодежной политике организовывал и проводил в рамках программы федеральные конкурсы проектов, научно-практических конференций, военно-спортивных игр, фестивалей и т.п.

Для унификации региональных подходов к реализации ГМП в декабре 2001 г. была принята Концепция государственной молодежной политики РФ. Её вектор был социально-экономическим и направлен на решение вопросов образования, занятости, охраны здоровья, пропаганды здорового образа жизни, проведения досуга и отдыха и т.п.

Все это требовало координации деятельности различных министерств и ведомств как на федеральном, так и на региональном уровне, а также систематического целевого финансирования мероприятий. В то же время, уровень финансирования ГМП не мог обеспечить решение поставленных задач. В рамках ФЦП «Молодежь России» на 2001-2005 гг. государство могло израсходовать лишь 2 рубля на одного молодого человека в год. Неудовлетворительный результат реализации программно-целевого подхода средствами ФЦП обусловил смену вектора организационных форм ГМП, в основу реализации которой теперь был положен проектный подход, заложенный в Стратегию государственной молодежной политики в РФ (декабрь 2006 г.). Документ определял молодежь равноправным субъектом выработки и реализации молодежной политики, определялась субъектность российской молодежи в обществе. Реализация проектного подхода также не была свободна от недостатков и подвергалась активной критике.

В настоящее время ГМП считается одним из сегментов социально-экономической политики государства, разрабатывается и реализуется как на федеральном, так и на региональном уровнях, направлена на подготовку молодежи к жизни в информационном обществе.

Основным концептуальным документом остается Стратегия государственной молодежной политики РФ в 2007-2014 годах была основным механизмом реализации и финансирования мероприятий ГМП. Новым направлением стала регионализация федеральных молодежных программ.

Внедрение проектного подхода (система федеральных и региональных молодежных проектов, принимаемых в молодежной среде и обществе, ориентированных на прямое вовлечение молодежи в решение своих вопросов) давало возможность эффективнее расходовать средства и достигать целей ГМП. В рамках данного подхода проектная активность молодежи стимулировалась механизмами грантовой поддержки.

Регионы, отказавшись от программно-целевого механизма реализации ГМП, также перешли к проектному варианту её реализации.

В целом, развитие ГМП имело общего сквозного вектора, а менялось в зависимости о политической конъюнктуры, социально-экономической ситуации в стране. «Маятниковый характер» изменений ГМП прослеживался на периодическом переходе инициативы формирования и развитию институциональной основы ГМП с федерального уровня на региональный и в обратном направлении. Помимо указанных факторов колебания были обусловлены эмпирическим поиском путей обеспечения эффективности ГМП – достижение максимально возможного результата при минимуме ресурсов, распыление которых на начальных этапах не позволяло достигать целей и задач ГМП.

Следует отметить, что «маятник» колебался в основном в пределах заданной в 1990 годы нормативной основы, базу которой заложило ещё Постановление Верховного Совета в 1993 г. определившее понятие и основные направления ГМП. На этой основе была выстроена и нормативная база ГМП в регионах.

В современных условиях формирование институциональных основ ГМП продолжается, как на федеральном, так и на региональном уровнях, с учетом уже приобретенного за четверть века опыта.

В значительной мере инициатива теперь принадлежит регионам, имеющим собственное молодежное законодательство, тогда как федерального закона о молодежи или ГМП до сих пор нет.

В 76 субъектах РФ приняты и действуют законы о ГМП и в 40 – о государственной поддержке детских и молодежных организаций. Общественное молодежное объединение было институализировано в Федеральном законе «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». На его основе соответствующие акты были разработаны в регионах.

Программно-целевой подход реализуется в регионах в виде молодежных комплексных целевых программ, содержащих мероприятия и механизмы реализации отдельных направлений ГМП. Такие программы действуют в более чем 30 субъектах РФ. Таким образом, процесс формирования законодательной и организационной основ ГМП в российских регионах можно считать завершенным.

В 60 регионах (70 %) в структуре органов государственной власти действуют самостоятельные подразделения (министерства, департаменты, комитеты и т.п.) по делам молодежи. В этих регионах молодежная политика считается отдельным самостоятельным направлением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ. В то же время, структурные реорганизации указанных подразделений нередко никак не связаны с поиском путей эффективной реализации ГМП. Внимание к этому вопросу привлекла ситуация вокруг Департамента молодёжной политики Свердловской области, который после резонансных выступлений своего руководителя О. Глацких, был ликвидирован, а должность директора исключена из структуры регионального правительства. 10 декабря 2018 г. вместо Департамента и областного министерства общего и профессионального образования было сформировано новое министерство образования и молодёжной политики .

Обеспечение реализации современной ГМП предполагает информационное, научное, нормативно-правовое и методическое обеспечение, а также наличие квалифицированного кадрового потенциала.

Заключение

Сформировавшийся сегодня механизм формирования и реализации ГМП включает: нормативно-правовую базу ГМП; концептуально оформленные цели, приоритеты и принципы

реализации ГМП; программную часть: федеральные и региональные комплексные молодежные целевые программы; проектную часть; институциональную основу – систему федеральных и региональных органов, разрабатывающих и реализующих ГМП; налаженное взаимодействие органов власти и молодежными институтами гражданского общества, а также работающими с молодежью (информационные центры, социальные службы, дворцы молодежи и пр.); информационную составляющую – информационное сопровождение проектов, программ и мероприятий ГМП в СМИ, поддержка официальных Интернет-сайтов органов власти, а также в целом формирование полезного для молодежи информационного пространства. В научно-исследовательскую часть входит мониторинг состояния молодежной среды, хода и результатов реализации ГМП. Экономическая часть включает государственное (федеральное и региональное), а также внебюджетное финансирование ГМП.

Библиография

1. Колбенева О. Государственная молодежная политика в современной России: особенности организации и реализации// Ученые записки Тамбовского отделения РСОМУ. 2014. №2. С. 75-80.
2. Меркулов П.А., Орлова В.Н. Российская специфика становления и реализации государственной молодежной политики// Вестник государственного и муниципального управления. 2015. №1. С. 69-75.
3. Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» от 16.04.1991 г. N 2114-1// Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. N 19. Ст. 533.
4. Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 N 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации»// Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 25. Ст. 903.
5. Указ Президента РФ от 16.09.1992 N 1075 (ред. от 12.04.1999) «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики»// Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 39. Ст. 2182.
6. Распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. №2403-р Стратегия утратила силу.
7. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 N 506-р «Об утверждении Концепции государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, до 2025 года»// Собрание законодательства РФ 2012. N 17. Ст. 2062.
8. Федеральный закон от 28.06.1995 N 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»// Собрание законодательства РФ. 1995. N 27. Ст. 2503.
9. Regnum. 2018. 20 декабря. <https://regnum.ru/news/2539554.html>
10. Луков В.А. О сущности молодежной политики и ее базовых положениях// Знание. Понимание. Умение. 2013. № 5. С. 4-8.

Vectors of state youth policy development

Andrei V. Nazarov

Lecturer,
Department of Management and Civil Law,
Institute of Business Career,
109044, 23, Varshavskoe highway, Moscow, Russian Federation;
e-mail: ideka@ideka.ru

Abstract

In modern conditions, the formation of the institutional foundations of the GMP continues, both at the federal and regional levels, taking into account the experience already acquired in a quarter of a century, during which the initiative belonged to the regions that have adopted their own youth legislation, while the federal youth law or the GMF still there is no. The current regulatory

framework of the state youth policy of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation forms several vectors of its development: the creation of conditions for spiritual, moral and patriotic education, the civil development of young people; socio-economic issues; housing; support for young families; employment, entrepreneurship; intellectual, creative and physical development; social support for youth; promotion of healthy lifestyles, prevention of deviant behavior. At the same time, under the conditions of unfavorable geopolitical and economic development, their simultaneous full-fledged implementation is complicated by resource and institutional constraints, which requires optimization and the identification of priority development vectors.

For citation

Nazarov A.V. (2019) Vektory razvitiya gosudarstvennoy molodezhnoy politiki [Vectors of state youth policy development]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (1A), pp. 186-192.

Keywords

Youth, state youth policy, political process, economic development.

References

1. Kolbeneva O. State youth policy in modern Russia: features of organization and implementation *Uchenye zapiski Tambovskogo rosmu*. 2014. №2. Pp. 75-80.
2. Merkulov P.A., Orlova V.N. Russian specificity of the formation and implementation of the state youth policy *Bulletin of state and municipal government*. 2015. №1. Pp. 69-75.
3. USSR Law "On the General Principles of the State Youth Policy in the USSR" dated April 16, 1991, N 2114-1 *Vedomosti SND USSR and USSR Supreme Soviet*. 1991. N 19. Art. 533.
4. Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation of 03.06.1993 N 5090-1 "On the Main Directions of the State Youth Policy in the Russian Federation" *Vedomosti SND and the RF Armed Forces*. 1993. N 25. Art. 903.
5. Decree of the President of the Russian Federation of September 16, 1992 N 1075 (ed. Of April 12, 1999) "On Priority Measures in the Field of State Youth Policy" *Vedomosti SNM and RF Armed Forces*. 1992. N 39. Art. 2182.
6. By the order of the Government of the Russian Federation dated November 29, 2014 No. 2403-p, the Strategy is no longer valid.
7. Order of the Government of the Russian Federation of April 17, 2012 No. 506-p "On Approval of the Concept of State Youth Policy in the Subjects of the Russian Federation Included in the North Caucasus Federal District until 2025" *Collection of Legislation of the Russian Federation* 2012. N 17. Art. 2062.
8. Federal law of 28.06.1995 N 98-FZ (as amended on 12/28/2016) "On state support of youth and children's public associations" *Collection of the legislation of the Russian Federation*. 1995. N 27. Art. 2503.
9. Regnum. 2018. December 20th. <https://regnum.ru/news/2539554.html>
10. Lukov V.A. On the essence of youth policy and its basic provisions *Knowledge. Understanding. Skill*. 2013. No. 5. P. 4-8.