УДК 323-053.6

МЕРКУЛОВ П.А.

Разработка концепции государственной молодежной политики России в 90-е годы XX века

В статье рассматривается процесс становления государственной молодежной политики, анализируются основные нормативно-правовые акты, регламентирующие различные аспекты положения молодежи, раскрывается роль государственных органов, осуществляющих молодежную политику.

Ключевые слова: молодежь, государственная молодежная политика, законодательство, государственные органы.

Любое социальное явление можно понять и оценить только при условии историко-философского подхода к нему. Для этого необходимо его рассмотреть в развитии, начиная с момента его возникновения, анализируя при этом различные стадии его функционирования. Данный подход справедлив и для молодежной политики. Являясь фактором общественного развития, молодежная политика, несомненно, развивалась и сама по себе, проходя через исторические деформации во времени и пространстве, достигая при этом все новых качественных перемен и состояний.

Современное общество для выживания и прогрессивного развития должно поменять подход к пониманию своего будущего. В основе нового подхода должен находиться человек, который является носителем всех происходящих в обществе экономических, политических, социальных и других процессов и тенденций. Особое внимание при этом нужно уделять человеку молодому, который несет в себе большой потенциал различных способностей, которые, с одной стороны, могут быть превращены из потенциала в реальность, а с другой стороны, погибнуть, так и не получив возможности реализоваться. Молодежь несет в себе определенные идеи, ценности, формы и методы экономической и общественной деятельности, которые не всегда совпадают с мировоззрением и жизненными позициями старшего поколения. Но именно молодежь будет определять завтрашнее общество, в котором нам всем предстоит жить.

Общество должно воспринимать молодежь как субъект истории, как фактор важных перемен, как носителя новых подходов к развитию социума. В связи с этим необходима современная, отвечающая запросам XXI века концепция молодежи, молодежной политики, основанная на изучении прошлых подходов к молодежи и новой философии возраста. Данная концепция не может быть создана в один момент, для этого нужно сосредоточить усилия многих исследователей и получить в свое распоряжение определенное время.

Для России, следующей по пути свободы и демократии, необходима ставка на молодежь, составляющую 27,2% от всего населения страны. Если внимательно изучать отечественную историю, то можно сделать определенный вывод: в России, начиная с Петровских реформ, все преобразования совершались именно молодыми людьми. Учитывая это, и само общество должно создать молодым поколениям условия и сти-

мулы, при которых они могли бы выполнить свое историческое предназначение.

В настоящее время назрела острая необходимость в пристальном внимании к молодежи со стороны государства, политической воле для системного решения ее проблем. Для этого необходим поиск новых путей и форм стимулирования политической и правовой активности молодого поколения с целью трансформации ее активности в социально полезном направлении. Необходимо создавать и реализовывать программы по работе с молодежью. Эта работа составляет государственную молодежную политику. Главная цель молодежной политики заключается в создании условий и гарантий для гуманизации образа жизни молодого поколения, его социализации как в интересах отдельной личности, так и общества в целом.

Молодежная политика является одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства и направлена на создание социально-экономических, правовых и организационных условий и правовых гарантий для самореализации личности молодого человека, реализации интересов молодых граждан, их социального становления, максимального раскрытия потенциала молодежи в интересах развития общества, а также для поддержки молодежных объединений, движений, инициатив.

В нашей стране молодежная политика выделилась в самостоятельную сферу государственной деятельности относительно недавно. Сам термин вошел в отечественную юридическую систему в 1991 г. с принятием Закона Советского Союза «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР». Следует заметить, отсутствие термина не означало, что такой деятельности государство ранее не осуществляло. Всю общественную систему советского периода отличало пристальное внимание к молодежи. Партия и комсомол заботились в первую очередь об идейно-политическом, военно-патриотическом, трудовом и физическом воспитании подрастающего поколения. Такая позиция объяснялась внутренней и внешней политикой государства, «целенаправленно строящего социалистическое общество в трудных условиях и при постоянной внешней угрозе». Многие важные проблемы молодежи, начиная с конца 70-х годов, решались через планы социально-экономического развития областей, городов, районов, отдельных трудовых коллективов предприятий ведущих отраслей народного хозяйства СССР. Первые такие планы и специализированные разделы («Коммунистическое воспитание молодежи») появились в Ленинграде и затем в Москве. В них делался акцент на профессиональном образовании и воспитании, трудовых мотивациях и анализе форм досуга. Главное содержание разделов составляла общественно-политическая работа в трудовых коллективах и по месту жительства. По существу это были начальные формы зарождавшейся государственной молодежной политики.

Отдельно следует сказать о правовом опыте решения проблем молодого поколения, который лег в основу первых программ и мероприятий государственной молодежной политики, а также первого закона о молодежи в нашей стране. Значительную часть нормативных правовых актов СССР по вопросам, затрагивающим воспитание, образование, трудоустройство, службу в армии, поддержку молодых семей и другие вопросы молодого поколения, составляли совместные постановления ЦК КПСС и СМ СССР. Число законодательных актов, регулирующих положение молодежи в обществе, было велико. На уровне Совета Министров СССР, союзных республик, министерств и ведомств в отношении молодого поколения насчитывалось 1300 подзаконных актов (в сборнике нормативов «Основные права и обязанности молодежи» их общий перечень занимал 590 страниц текста). Все инициативы правоположений, которые условно можно было бы свести к сфере молодежной политики, исходили от КПСС, в отдельных случаях – от ВЛКСМ. Последний, в лице своего руководящего органа – Центрального Комитета, был наделен в СССР правом законодательной инициативы.

Комсомол, начиная с конца 70-х годов, дважды, но безуспешно пытался разработать и внести в Верховный Совет СССР «Законопроект о молодежи». Первый вариант проекта закона о молодежи

был подготовлен в 1968 г. под руководством секретаря ЦК ВЛКСМ Ю. Торсуева и юриста М. Кириченко. И хотя руководство страны не поддержало эту инициативу, определенные позитивные шаги в решении вопроса были уже сделаны. В частности, созданы комиссии по делам молодежи Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик. Вторая и тоже неудачная попытка была предпринята в 1977 году, после принятия Конституции СССР. Лишь весной 1991 г. удалось принять Закон «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР», подготовленный в Научно-исследовательском центре при Институте молодежи, но он так и остался «на бумаге». Причины того, что закон не был реализован, фактически состоят в отсутствии должной финансовой поддержки (все положения закона носили выраженный затратный характер) и распаде СССР.

Принятый Верховным Советом СССР, этот юридический документ исходил из общенародных интересов и интересов молодых граждан при установлении принципов государственной молодежной политики в стране. Закон определял экономические, правовые и организационные условия и гарантии ее осуществления, а также закреплял систему правовых средств, направленных на обеспечение равенства социальных возможностей молодежи с другими общественными группами и слоями населения. Закон составлял основу развития законодательства Союза ССР и союзных республик и должен был обеспечивать практическую реализацию политики Советского государства по отношению к молодому поколению на ближайшие десятилетия.

Центральная идея закона заключалась в регулировании путей и способов осуществления государственной молодежной политики в стране. Государство и общество не просто пытались создавать потенциальные условия и реальные возможности для удовлетворения интересов молодежи и защиты прав молодых граждан, но гарантировали их равноправное участие со всем населением в общеполитических и общесоциальных процессах.

Для этого в статье 2 Закона определялись главные принципы государственной молодежной политики:

1) развитие общественно значимых интересов и потребностей молодого поколения, их выявление и согласование с интересами всего общества на основе обеспечения фактического равенства возможностей молодежи с другими общественными группами;

2) ответственность молодежи перед обществом за обновление социализма и социальный прогресс на основе полного политического доверия к молодому поколению;

3) участие молодежи, ее организаций в формировании и реализации молодежной политики на основе организационной и материальной поддержки их инициатив во всех сферах общественной жизни;

4) расширение социальных благ и возможностей молодого поколения пропорционально росту национального дохода в соответствии с вкладом молодежи в общественное производство.

Главная цель государственной молодежной политики заключалась в «гармоничном соединении интересов молодежи и всего народа при формировании условий и стимулов для молодых граждан, благодаря которым они могли бы с наибольшей полнотой реализовывать свой творческий потенциал» на благо общества и принимать на себя ответственность за судьбу страны. Предполагалось, что государственная молодежная политика в Советском Союзе будет охватывать вопросы воспитания, образования, труда, быта, досуга и создавать условия для всестороннего, гармоничного развития творческого потенциала молодого поколения, его подготовки к самостоятельной жизни, активному участию в государственном, хозяйственном и социально-культурном строительстве, управлении делами государства и общества.

Молодежная политика в СССР должна была строиться с учетом следующих положений:

1) личной ответственности молодого гражданина за реализацию предоставленных государством возможностей его полноценного развития;

2) обеспечения равенства политических, экономических, социальных и куль-

турных возможностей молодежи с другими общественными группами;

3) полного политического доверия к молодежи и ее ответственности перед обществом;

4) инициативного участия молодежи в формировании и реализации молодежной политики.

Подготовка и принятие этого закона сыграли важную роль в становлении современной российской государственной молодежной политики. В структуре государственных органов под его воздействием создавались комиссии, отделы по делам молодежи, которые занимались прежде всего разработкой комплексных целевых программ «Молодежь».

Исходя из плановых начал политики государства по отношению к молодежи, в составе государственных планов и программ социального и экономического развития, бюджетов и иных финансовых планов на всех уровнях предусматривалось целенаправленное проведение мероприятий по осуществлению государственной молодежной политики. При этом в плановой деятельности должна была широко использоваться система научно обоснованных социальных норм и нормативов, характеризующих потребности и обеспеченность молодежи основными видами социальных благ и услуг.

В связи с переходом страны к рыночной экономике с конца 80-х годов и перестройке ЦК ВЛКСМ было принято решение реализовать на общесоюзном уровне две целевые комплексные программы: «Социальная защита молодежи» и «Занятость молодежи». Предусматривалась разработка еще трех программ: «Образование, духовное и физическое развитие молодежи», «Молодая семья» и «Повышение роли молодежи в структуре власти». Но осуществить эти программы и задачи не удалось.

В начале 90-х годов в ряде союзных республик Советского Союза были приняты «молодежные законы», в основу которых был положен Закон «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР».

Госкомитет РСФСР по молодежной политике в начале июня 1991 г. определил цель государственной молодежной политики в России: «создание социально-экономических, политико-правовых, духовно-культурных предпосылок, условий и гарантий для становления личности молодого человека, социализации молодого поколения, реализации его творческого потенциала в интересах развития личности и общества в целом, возрождения и развития России как свободного содружества народов, связанных историческими узами совместного национально-государственного существования».

Основными задачами молодежной политики на республиканском уровне были названы:

1) разработка и принятие законов, государственных, республиканских и региональных программ, стимулирующих создание необходимых условий для свободного развития молодежи;

2) финансирование государственных программ и других мероприятий, направленных на создание этих условий;

3) координация деятельности государственных учреждений и общественных организаций в решении молодежных проблем;

4) поощрение (включая финансирование) деятельности негосударственных организаций, направленной на обеспечение занятости молодежи, выравнивание стартовых возможностей для различных категорий молодежи (сельской, рабочей и пр.) в сфере труда, образования, культуры, социального обеспечения.

В июле 1991 г. планировалось провести пленум ЦК КПСС по молодежной политике, на котором предполагалось рассмотреть механизмы реализации молодежной политики на местах, но он не состоялся. Проведенные в Ленинграде, Москве и ряде других крупных городов заседания бюро местных партийных организаций, посвященные молодежным проблемам, смогли актуализировать только частные вопросы, не затрагивающие механизмы реализации государственной молодежной политики в целом как в СССР, так и РСФСР, других союзных республиках.

В 1990 г. было создано Управление по молодежной политике в рамках Государственного комитета по труду и социальным вопросам СССР. Это управление существовало около года – до момента образования Комитета по делам молоде-

жи при Совете Министров СССР, который возглавил В.И. Цыбух.

В постсоветской России государственная молодежная политика осуществлялась на единой концептуальной базе – документе Верховного Совета России «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации»[1] и существовала на трех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. В соответствии с Основными направлениями целями государственной молодежной политики стали содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи; предотвращение дискриминации молодых граждан по мотивам возраста, национальности, социального положения; создание условий для более полного вовлечения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества; расширение возможностей молодого человека в выборе своего жизненного пути, достижении личного успеха; реализация инновационного потенциала молодежи в интересах общественного развития и развития самой молодежи.

Молодежная политика отдельного субъекта, с учетом общих для России положений, нормативов, основывается на местных условиях и возможностях. Так, в Законе «О региональной государственной политике в Орловской области» указывалось, что «настоящий Закон устанавливает правовые основы региональной государственной молодежной политики в Орловской области в соответствии с предметами ведения Орловской области, исходя из общероссийских целей и принципов такой политики, региональных особенностей и имеющихся средств»[2].

В современной России молодежная политика начала свое институциональное оформление в 90-х годах. Первым шагом в этом направлении являлся Указ Президента РФ Б.Н. Ельцина «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», подписанный сразу же после его встречи с представителями молодежных организаций. В октябре 1992 г. прошли парламентские слушания, рассмотревшие «Основные направления государственной молодежной политики в России». В Указе Президента давалось определение государственной молодежной политики как одного из «направлений социально-экономической политики государства»[3], что достаточно точно определяло ее сущность. Одновременно с этим в целях формирования и проведения единой государственной молодежной политики, а также для координации деятельности государственных органов был создан Комитет по делам молодежи при Правительстве РФ, во главе которого был поставлен А.В. Шаронов, работавший ранее в ЦК ВЛКСМ. Весной 1997 года на этом посту его сменила Т.В. Новикова. В мае 1998 года этот Комитет был упразднен. Взамен его создали Департамент по делам молодежи, который ввели в структуру Министерства труда и социального развития Российской Федерации. Однако вскоре Комитет был воссоздан. Председателем его стал В.И. Деникин. В мае 2000 года Указом Президента Российской Федерации Государственный комитет был вновь упразднен, вновь создан Департамент по молодежной политике, но теперь уже в структуре Министерства образования Российской Федерации.

29 октября 1992 г. было подготовлено и направлено в Правительство Положение о Фонде федеральных молодежных программ, а также определено, что Комитет по делам молодежи оказывает поддержку Национальному Совету молодежных объединений в обеспечении скоординированной деятельности Правительства Российской Федерации и общероссийских (межрегиональных) молодежных и детских объединений по осуществлению молодежной политики. При российском общественно-политическом центре был создан Дом детских и молодежных объединений России.

В дальнейшем, согласно распоряжению Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 295-рп[4], был создан Совет по делам молодежи при Президенте РФ, просуществовавший до 2000 г. Стоит отметить, что его возможности не были использованы. Могущий стать органом по взаимодействию и координации действий государственных и общественных институтов по молодежной политике, Совет фактически

дублировал Комитет по делам молодежи, вследствие чего его деятельность фактически не приносила желаемых результатов. Кроме этого он проигрывал Комитету в управленческом и административном плане, что обусловливалось его рыхлостью и значительной аморфностью.

По инициативе Совета в соответствии с Указом Президента РФ был создан Национальный Фонд молодежи, имевший целью финансирование молодежных и детских программ из внебюджетных источников и разработку предложений по реализации федеральной программы «Молодежь России». Деятельность Фонда, к сожалению, также не была успешной и не принесла ожидаемых результатов.

В 1994 г. в Государственной Думе РФ был образован Комитет по делам женщин, семьи и молодежи. В 1997 г. создан Совет по делам молодежи при Совете Федерации РФ. В это же время впервые в истории нашей страны был установлен институт Полномочного представителя Президента РФ по делам молодежи. Вскоре этот институт получил свое дальнейшее развитие – были назначены Полномочные представители Президента в семи федеральных округах, на которые была разбита Российская Федерация.

Таким образом, следует отметить, что в России в целом была создана вертикальная структура управления, с помощью которой государство осуществляет молодежную политику.

Практически во всех субъектах Российской Федерации имеются органы по делам молодежи. В 2000 году это были 4 министерства, 7 государственных комитетов, 1 управление в составе министерства, 35 департаментов, управлений и комитетов по делам молодежи, 23 департамента, управления и комитеты в составе других административных органов, 1 общественно-государственный комитет по делам молодежи, 8 советников глав администраций.

Организована система молодежных социальных служб, насчитывающая более 100 служб трудоустройства и профориентации молодежи; около 2000 социальных служб разного толка для детей и молодежи: юридические консультации, телефоны доверия, центр помощи молодым инвалидам, наркоманам, алкоголикам и т.д.; 41 центр информации для молодых людей.

Создана нормативно-правовая база государственной молодежной политики. В июне 1993 года было принято Постановление Верховного Совета РФ «Об основных направлениях Государственной молодежной политики в РФ». А в 1995 году одобрен Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Реализация государственной молодежной политики направлена на создание государством необходимых условий для становления личности молодого гражданина. Требуется единство и соответствие в решении нормативно-правовых, организационно-управленческих, кадровых, информационно-аналитических, материально-технических и финансово-экономических вопросов. Решением этих задач должно было стать содержание Программы «Молодежь России». Эти Программы принимались в 1995 и 1997 годах. На основе этих документов в регионах России разрабатывались региональные программы в области молодежной политики, учитывающие особенности регионального развития.

Следует заметить, что до 2000 года молодежная политика в Российской Федерации не стала на практике приоритетной политикой государства. Большинство решений, постановлений, целевых программ имеют декларативный характер. Они напрямую зависят от позиций центральных и местных властей и наличия соответствующих сумм в бюджете.

Таким образом, государственная молодежная политика – это своего рода интегрирование отдельных программ и проектов, касающихся молодежи, в единое целое при усилении регулирующей роли современного государства.

---

[1] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 903.

[2] Ведомости Орловской областной Думы. 1997. № 8 – 9. Ст. 255.

[3] Указ Президента РФ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» от 16 сентября 1992 г. № 1075 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 12. Ст. 924.

[4] Российская газета.1994. 10 сентября.