УДК 323-053.6

Елисеев А.Л.

Разработка и основные положения государственной молодежной политики в Российской Федерации на рубеже XX–XXI веков

В статье раскрываются вопросы, связанные с разработкой основных подходов к государственной молодежной политике в современной России; государственная молодежная политика рассматривается через призму социальной политики государства.

Ключевые слова: молодежь, поведение молодежи, государственная молодежная политика, законодательство о молодежи, социальная политика, структура государственной молодежной политики, молодежные программы.

В основе современного общества 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. Если внимательно изучать российскую историю, то можно сделать определенный вывод, касающийся того момента, что в истории России, начиная с Петровских реформ, все преобразования совершались именно молодыми людьми. Учитывая это, и само общество должно создать молодым поколениям условия и стимулы, при которых они могли бы выполнить свое историческое предназначение.

В конце XX века в нашей стране начали разрабатывать государственную молодежную политику.

Государственная молодежная политика (далее ГМП) в Российской Федерации имеет серьезные предпосылки формирования. В условиях СССР, в условиях единой политической системы и господства единой идеологии главным инструментом работы с молодежью являлся комсомол. Это было мощное общественное объединение, влиявшее на все стороны жизни юношей и девушек, тесно взаимодействовавшее с государством, профсоюзами.

Первые шаги перестройки в бывшем СССР и Российской Федерации сопровождались попытками выработки сильной социальной политики, важным направлением которой, в результате многолетних дискуссий, была признана молодежная политика. В апреле 1991 года Верховный Совет СССР принял Закон СССР от 16.04.1991 № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» /1/ , разработанный Научно-исследовательским центром при Институте молодежи. Аналогичный закон в 1991 г. разрабатывался и в Российской Федерации.

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 в том числе и разработкой комплексных целевых программ «Молодежь». К моменту принятия Декларации о суверенитете Российской Федерации в большинстве регионов имелись органы по работе с молодежью. На федеральном уровне была введена должность Полномочного представителя Правительства РФ по делам молодежи. Но остро ощущалась потребность в создании специального органа исполнительной власти, который мог бы координировать и направлять всю эту работу.

4 сентября 1992 г. состоялась встреча Президента России с представителями общероссийских детских и молодежных организаций, руководителями областных комитетов по делам молодежи. Результатом этого стал Указ Президента России «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» /2/.

29 октября 1992 г. в целях формирования и проведения единой государственной молодежной политики, а также для координации деятельности государственных органов в составе Правительства Российской Федерации был образован Комитет по делам молодежи Российской Федерации /3/, 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.

Однако и сегодня можно говорить лишь о продолжении становления государственной молодежной политики в России. Причины медлительности перемен различны. Одни из них носят психологический характер и связаны с традициями такого рода деятельности; другие вытекают из принципов построения исполнительных органов по сферам деятельности – культуре, спорту, здравоохранению, образованию; третьи – связаны с политической позицией отдельных руководителей государства, вытекающей из приоритетности макроэкономических процессов и второстепенности социальной политики в целом.

Действенный подход к государственной молодежной политике состоит, прежде всего, в признании ее частью общей социальной политики государства /4/. Эта политика – не прерогатива какого-то одного ведомства, а часть внутренней государственной политики. Заметим, что по поводу названия и существа «социальной» политики в свое время также шли дискуссии. Социальная политика может быть эффективной только в случае ее точного адреса, соответствия запросам различных категорий населения, в том числе молодежи как особой социально-демографической группы.

Основное отличие государственной молодежной политики от политики в отношении детей, женщин, инвалидов, других социально ущемленных категорий населения состоит в том, что она не сводится только к компенсаторным механизмам (помощи, поддержке и т. п.), а предполагает активное инновационное участие молодежи в жизни общества, опирается на трудовой и творческий потенциал молодого поколения /5/.

Молодежь несет особую ответственность за сохранение и развитие самобытной целостности российского общества, за преемственность его культуры и истории, за

жизнь стариков и воспроизводство последующих поколений. Это заставляет рассматривать молодежную политику в ряду вопросов стратегического развития, наращивания творческого потенциала, инновационных ресурсов общества. Молодежь – органический субъект развития – экономического, политического, социокультурного. Трудности, с которыми сталкивается общество в своих усилиях по социализации и интеграции молодежи, проистекают из нестыковки между нуждами и устремлениями молодых людей в быстроизменяющемся мире, с одной стороны, и тем, что общество предлагает им и требует от них – с другой стороны. Чтобы разрешить данное противоречие, молодежи следует создать условия для самореализации, дать возможность вносить свой вклад в процесс развития общества путем участия в этом развитии. Не только общество через образование и воспитание социализирует молодежь, но и молодежь, несущая новые идеи и взгляды, в свою очередь, вынуждает общество приспосабливаться к ней, тем самым, изменяя и развивая самое себя. Государственная молодежная политика выражает в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества, на соблюдение прав человека. Эта установка определила известное продвижение вперед в решении ряда вопросов законодательного закрепления прав молодых граждан и их объединений на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации /6/.

Тем не менее, в целом, меры в области молодежной политики остаются мозаичными, а ресурсы – недостаточными для решения крупных задач. В ряде территорий создалась неблагоприятная ситуация для реализации важнейших направлений государственной молодежной политики.

Поиск оптимального сочетания федеральных, региональных и местных задач в области государственной молодежной политики останется на ближайшие годы важнейшей практической задачей всех участников этой деятельности. Координирующая, контрольная, стимулирующая и инициирующая функции должны осуществляться на каждом уровне государственной власти и между уровнями в соответствии с законодательством, а также в силу договорных отношений федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации.

Реализация молодежной политики важна не только сама по себе, но и составляет необходимое условие перехода России на модель устойчивого развития. Концепция этого перехода должна учитывать, что смысл перехода к устойчивому развитию состоит как в сбалансированном решении экономических, социальных и экологических проблем, так и в создании новой системы духовно-нравственных ценностей, им соответствующих. Это трудный и длительный процесс, требующий осознанных и целенаправленных усилий.

Целенаправленные усилия по формированию новых поколений россиян должны основываться на сочетании общечеловеческих гуманистических ценностей с российскими социокультурными и ценностно-мировоззренческими нормами, традициями, многовековым опытом совместного проживания всех народов России.

Политические элиты развитых стран стремятся решить противоречия перехода к устойчивому развитию на основе программы глобального общества – распределение сфер влияния и ответственности, создание иерархии форм жизнедеятельности различных государств, где одни вырабатывают технологии, другие их осуществляют, третьи поставляют рабочую силу, сырьевые ресурсы и т. д. Данная тенденция захватила и современную Россию: мы все в больших объемах поставляем на мировой рынок сырье, становимся кладовой для отработанных и устаревших ядерных технологий. Более того, МВФ и МБРР в оценке стоимости национального богатства России не учитывают квалификацию нашей рабочей силы. Естественно, что это порождает новые и новые противоречия и является свидетельством достаточно глубокого общего системного кризиса.

Становление молодежи сегодня и у нас в России, и на Западе происходит под воздействием кризисных явлений, которые

затрудняют ее вступление в трудовую и общественную жизнь. Кризисные воздействия на российскую молодежь отмечены ориентацией на западные стандарты производства и потребления, поведения и общения, сложившиеся у предыдущих поколений; разрушением экономических, социальных, политических структур не в результате объективного развития, а как следствие политических амбиций, субъективистских действий, волюнтаризма, некомпетенции и безответственности; утратой позиций великой державы и неясностью ближайших перспектив.

Какие же объективные явления сказываются на становлении и развитии молодого поколения, которое можно характеризовать как кризисные для общества, присущие сугубо России?

Прежде всего, это – уменьшение количества молодых людей в уходящих от нас десятилетий. И это не внезапность, демографы предсказывали такую ситуацию. Она является последствием демографических ям в развитии народонаселения России, связанных с войнами, довоенными и послевоенными годами. Но нынешняя яма имеет свои осложняющие особенности. Если в шестидесятые годы уменьшение количества молодых людей сопровождалось явлениями акселерации, то в настоящее время уменьшение количества родившихся сопровождается явлениями ухудшения всех их жизненных характеристик. А это уже – генофонд нации, ее национальная безопасность.

Распад СССР и процессы, им порожденные, привели к тому, что ценности социализма престали быть основой нашего мировоззрения. Но слабая разработанность идеалов и контуров нового общественного уклада привели к кризису ценностей в обществе в целом, который определяет сложность и пестроту ценностного мира и поведения молодежи. Духовный мир юношества характеризуется усилением дифференциации идейных, нравственных, политических, гражданских позиций. Негативную динамику развития юношества во многом определяет разрыв между ценностями власти и ценностями человека. Власть воспринимается как чуждая сила для личности, живущая по своим законам. Следствия такого отчуждения – страх, агрессия, правовой нигилизм.

Анализ положения молодежи, ее отношение к государству и обществу порождает вопрос: является ли молодежь ресурсом развития общества или она его дестабилизирует, затрудняет его эволюцию. Ответ на этот вопрос как представляется, требует рассмотрения действия тенденций в различных сферах жизни общества и деятельности молодежи. Так, рассматривая экономическую сферу, мы можем констатировать, что молодежь легче адаптируется к формирующимся рыночным отношениям. Она в силу социально-экономического положения, не связанного с прошлыми производственными отношениями, более свободна в выборе направленности экономического поведения.

И, вместе с тем, втягиваясь в новые экономические отношения, правовая основа которых и до настоящего времени недостаточно разработана, молодежь достаточно активно входит в неправовые отношения и действует в неправовых формах. Неправовые формы поведения стимулируются кризисными событиями, подобными тому, которые произошли в конце прошлого – начале нынешнего века.

Эти процессы усиливаются разрушением общественных связей, происходит диссоциация и индивидуализация поведения человека. Это объективно обусловлено ростом возможностей личности в социально-экономической и общественно-политических сферах, что является общемировой тенденцией. Но в условиях России эта тенденция приобрела искаженное содержание, связанное с тем, что профессиональная квалификация работающего понижается, растет продолжительность рабочего дня, производство экстенсифицируется. Данное искажение может негативно повлиять на перспективы экономического развития, необходимо принимать меры и по повышению технологического уровня производства, и по повышению квалификации кадров, прежде всего, из числа молодежи.

В нашем обществе происходят принципиальные изменения в доступности образования для молодежи из разных социальных групп, что было одним из крупнейших социальных завоеваний в СССР. Среди студентов стало меньше детей из семей рабочих,

сельских тружеников. Обучение в негосударственных вузах доступно сегодня в основном представителям предпринимателей и интеллигенции, а так же государственных служащих. Дальнейшее расширение платного образования проблематично, потому что средств на оплату обучения у населения зачастую нет.

Вместе с тем исторический опыт свидетельствует, что развитие образования, его доступность и качество наряду с постоянным, пусть небольшим, повышением уровня жизни являются гарантиями устойчивости становления молодого поколения, преодоления негативных явлений в молодежной среде.

Уменьшение доступности образования наряду с уменьшением количества рабочих мест, структурными переменами в экономике породили увеличение количества молодых людей, которые нигде не работают и не учатся. Возник слой ничем не занятых молодых людей. Усилия органов государственной власти по обеспечению гарантий в сфере образования, профессиональной подготовки, труда и занятости молодежи являются малоэффективными. Предпринимаемые усилия не успевают за динамично развивающимися социальными процессами – и негативными, и позитивными. Разрыв между масштабами задач и проводимыми мерами весьма и весьма значителен.

Но следует отметить, что как бы ни сильны были кризисные явления в российском обществе, молодежь не увеличивает протестный потенциал, не становится дестабилизирующей силой. Российская молодежь в своем большинстве принимает идеи демократического общества, свободы мнения, свободы выбора собственного пути. По социально-политическим установкам и ценностным ориентациям она в целом поддерживает демократию. Молодежь является политическим резервом для сил, заинтересованных в проведении реформаторского курса.

Молодые люди сохраняют достаточно высокий уровень оптимизма и веру в то, что в обозримом будущем для них возможно изменение ситуации к лучшему. Примерно половина молодых россиян выражает уверенность в том, что Россия должна продолжать идти путем реформ, хотя оценка результатов реформ в молодежной среде невысока.

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. Решение этих задач является содержанием Программ «Молодежь России».

Главной целью реализации Программ является укрепление и дальнейшее формирование правовых, экономических и организационных условий для гражданского становления и социальной самореализации молодежи, как основного потенциала развития общества и государства в ближайшей перспективе.

В основных положениях Программ сохраняется преемственный характер по отношению к предыдущим Программам.

Идеология Программ сохраняется и базируется на следующих исходных принципах:

социальное инвестирование;

инновационное развитие;

инициатива и самореализация.

На основе федеральных Программ в подавляющем большинстве регионов Российской Федерации разработаны и утверждены или находятся в стадии согласования региональные программы в области молодежной политики, учитывающие особенности регионального развития.

В целях координации действий по реализации Федеральной программы содействия занятости населения Российской Федерации 1997 г. и президентской программы «Молодежь России» был подготовлен проект Соглашения о сотрудничестве в области занятости молодежи между Министерством труда и социального развития Российской Федерации, Госкоммолодежи России и Межрегиональной Ассоциацией Служб трудоустройства молодежи.

В целях создания условий для гражданского и патриотического становления молодежи Госкомитетом совместно с заинтере-

сованными министерствами, ведомствами, общественными объединениями подготовлен проект Положения о конкурсе проектов государственной программы по развитию гражданственности и патриотизма молодежи. Продолжено укрепление взаимодействия с «силовыми ведомствами»: с 1996 г. реализуется План совместной деятельности с Федеральной пограничной службой, с 1997 г. – План совместных мероприятий Министерства обороны Российской Федерации, Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по делам молодежи по выполнению Указа президента Российской Федерации № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, веющих работу по военно-патриотическому воспитанию Молодежи» и Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

В правовом государстве должен быть стержень ГМП, который проходит через все его структуры /7/. Этот «стержень» должен состоять, прежде всего, из общенационального определения основных целей, задач, направлений ГМП; во-вторых, из гарантированных государством в целом прав и возможностей молодежи; в-третьих, из организационных структур управления, способных разрабатывать и осуществлять эту политику на всех уровнях управления. В России в те годы не сложилась единая система управления молодежной политикой, не было единого подхода к ее организации на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации (тем более на муниципальном уровне). Высшими федеральными органами власти не устанавливалась единая организационная структура управления государственной молодежной политикой. Хотя сегодня, безусловно, ясно, что основная часть практической работы по реализации государственной молодежной политики осуществляется на региональном и местном уровнях.

Органы по делам молодежи созданы практически во всех администрациях субъектов Российской Федерации. Непосредственно проблемами реализации государственной молодежной политики в стране занимается 88 органов и представителей по делам молодежи субъектов Российской Федерации.

В структуре управления молодежной политикой, в организации этой работы принципиальное значение имеет характер, принципы взаимодействия, взаимоотношения (зачастую даже личного характера) молодежных структур с руководителями субъектов Федерации. Сам процесс создания системы органов по делам молодежи регионального и муниципального уровня протекает во многом стихийно и связан с субъективным фактором – отношением к этому администраций территорий, наличием средств, а также недостаточностью кадровых ресурсов. Только в 1997 году, например, поменялись руководители структур по работе с молодежью в 28 субъектах Российской Федерации. Важный вопрос – взаимодействие государственных структур по делам молодежи по вертикали – федерального комитета, областных и городских, районных комитетов, отделов. По сложившимся реально в России условиям вертикальная связь между соответствующими структурами не определена. Хотя очевидной является целесообразность взаимодействия структур, объединения их усилий и возможностей, выработка единой политики и приоритетов, естественно, без ущемления организационной, финансовой и иной самостоятельности.

Региональный уровень ГМП представляет собой достаточно самостоятельный организм со своим механизмом реализации. Во-первых, это обязательное фиксирование общегосударственных, общенациональных, принятых на федеральном уровне нормативов. Во-вторых, это действующие в пределах региона нормативы, которые отражают «местные» возможности и «местные» потребности; по своему спектру региональные нормативы шире (а зачастую, значительно шире), чем общефедеральные, в которых зафиксирован своего рода обязательный минимум. На региональном уровне и определяются приоритеты ГМП как в ее направлениях, так в объемах и источниках финансирования. В этом плане огромное значение имеет инициатива Госкоммолодежи России по созданию молодежных секций в рамках

межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества. В 1997 г. созданы подобные структуры в рамках ассоциаций «Сибирское соглашение» и «Большой Урал».

Отличительной особенностью ГМП как составной части социальной политики является то, что те, в отношении кого и проводится эта политика, являются одним из главных субъектов ее реализации. Молодежь творит свою политику. Это творчество проявляется в форме молодежной инициативы, в создании и деятельности молодежных общественных объединений. Необходимо стремиться к тому, чтобы деятельность молодежного объединения стала необходимой для молодого человека, помогла ему реализовать свои социальные интересы, чтобы молодежные объединения стали одним из каналов формирования в России гражданского общества.

Молодежные объединения сегодня находятся в стадии поиска форм построения и деятельности применительно к новым общественным условиям. Они регионализируются, их работа приближается к нуждам молодого человека, но они еще малочисленны, не имеют опыта и базы для работы. Государственная поддержка деятельности молодежных общественных объединений – это важное условие удовлетворения и реализации потребностей и интересов молодых людей.

На основе Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 26.05.95 /8/ продолжена работа по созданию системы государственной поддержки деятельности детских и молодежных общественных объединений.

Одним из основных направлений государственной поддержки детских и молодежных объединений Госкоммолодежи России считает привлечение общественных объединений в качестве соисполнителей к реализации Федеральной программы «Молодежь России». Успешно продолжается сотрудничество с более чем 15-ю патриотическими поисковыми объединениями, являющимися соисполнителями подпрограммы «Формирование условий для гражданского становления, духовно-нравственного и патриотического воспитания молодежи», Российским молодежным политехническим обществом, детской творческой общественной организацией «Интеллект будущего» (подпрограмма «Поддержка талантливой молодежи»), Фондом развития культуры и спорта молодежи (подпрограмма «Развитие системы массового спорта детей и молодежи»), Фондом развития детей и молодежи «Атлант», «Артийским движением» (подпрограмма «Развитие художественного творчества молодежи»), Национальным Советом молодежных и детских объединений России (подпрограмма «Государственная поддержка деятельности детских и молодежных объединений»).

Вместе с тем, необходимо отдавать отчет в том, что осуществление государственной молодежной политики не могут в полном объеме компенсировать издержки адаптации, социализации, воспитания молодого поколения, обусловленные трансформациями экономической, социальной и политической структуры, духовной жизни России.

Противоречия ее эволюции на рубеже XXI века отражаются на положении и развитии молодого поколения, формируют его как стратегический ресурс развития общества, но ресурс, несущий в себе элементы затруднения и торможения развития.

Библиографический список

1. Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1991, N 19, ст. 533. Документ утратил силу на территории Российской Федерации с 1 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

2. Собр. актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 12. – Ст. 924.

3. Постановление Правительства РФ от 29.10.1992 № 829 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 18. – Ст. 1525.

4. См.: Меркулов П.А. Государственная молодежная политика – вопросы возникновения и периодизации // История государства и права. 2013. № 20. С. 32–35.

5. См.: Меркулов П.А. Государственная молодежная политика – вопросы возникновения и периодизации // История государства и права. 2013. № 20. С. 32–35.

6. См.: Меркулов П.А. Опыт нормативно-правового регулирования молодежной политики в постсоветской России // Власть. 2013. № 1. С. 106-108.

7. См.: Меркулов П.А. Опыт нормативно-правового регулирования молодежной политики в постсоветской России // Власть. 2013. № 1. С. 106-108.

8. Федеральный закон от 28 июня 1995 г. N 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // http://base.garant.ru/103544/1/

References

1. Vedomosti SND SSSR i VS SSSR, 1991, N 19, st. 533. Dokument utratil silu na territorii Rossijskoj Federacii s 1 sentjabrja 2013 goda v svjazi s prinjatiem Federal'nogo zakona ot 29.12.2012 N 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii».

2. Sobr. aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF, 1992, № 12, St. 924.

3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.10.1992 № 829 // Sobr. aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. – 1992. – № 18. – St. 1525.

4. Merkulov P.A. Gosudarstvennaja molodezhnaja politika – voprosy vozniknovenija i periodizacii (State youth policy – issues of appearance and periodization), Istorija gosudarstva i prava, 2013, № 20, p.p. 32–35.

4. Merkulov P.A. Gosudarstvennaja molodezhnaja politika – voprosy vozniknovenija i periodizacii (State youth policy – issues of appearance and periodization), Istorija gosudarstva i prava, 2013, № 20, p.p. 32–35.

6. Merkulov P.A. Opyt normativno-pravovogo regulirovanija molodezhnoj politiki v postsovetskoj Rossii (Legal experience of youth policy regulation in post-Soviet Russia), Vlast', 2013, № 1, p.p. 106-108.

7. Merkulov P.A. Opyt normativno-pravovogo regulirovanija molodezhnoj politiki v postsovetskoj Rossii (Legal experience of youth policy regulation in post-Soviet Russia), Vlast', 2013, № 1, p.p. 106-108.

8. Federal'nyj zakon ot 28 ijunja 1995 g. N 98-FZ «O gosudarstvennoj podderzhke molodezhnyh i detskih obshhestvennyh ob'edinenij» // http://base.garant.ru/103544/1/