

*The peculiarities of the political attitudes are described and the type of the value system of the elite of the Tula region is defined based on the analysis of the results of the social and political research.*

*Key words: system of values, value system of the elite, consolidation potential*

*Получено 25.10.2010 г.*

УДК 316.346.32-053.6

Н.Л. Маркина, канд. полит. наук, (4872) 33-24-18,  
[markina@mail.ru](mailto:markina@mail.ru) (Россия, Тула, ТулГУ),

Ю.А. Твиrowa, канд. полит. наук, (4872) 33-24-18,  
[twirowa@mail.ru](mailto:twirowa@mail.ru) (Россия, Тула, ТулГУ),

О.Е. Шумилова канд. полит. наук, (4872) 33-23-52,  
[HelgaSh80@mail.ru](mailto:HelgaSh80@mail.ru) (Россия, Тула, ТулГУ)

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА: МИРОВОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ**

*Раскрывается сущность государственной молодежной политики, выявляются закономерности институционализации и реализации, а также черты сходства и различия ГМП в современной России и других странах. Описываются основные параметры и проблемы реализации ГМП в РФ на современном этапе.*

*Ключевые слова: государственная молодежная политика, современная Россия, реализация.*

Молодежная политика – это термин, который в науке и управленческой практике рассматривается традиционно в двух основных ракурсах. С одной стороны, молодежная политика – это деятельность государства, политических партий, общественных объединений и других субъектов социальных отношений, имеющая целью воздействовать на социализацию и социальное развитие молодого поколения. С другой стороны, молодежная политика – это система идей, мероприятий, учреждений, кадров того или иного субъекта политической жизни в отношении молодежи, цель которых – получить поддержку собственного политического курса со стороны молодых людей. Субъектами молодежной политики могут быть различные общественные силы. Например, политические партии и общественные организации ограничены правовыми возможностями, но могут влиять на сознание молодых людей через ценностные представления и представления об идеалах. Государство, напротив, опирается на систему права, но имеет меньше возможностей влиять через систему ценностей и идеалов. Государственная молодежная политика (ГМП) – это деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив.

В зависимости от конкретных исторических, социальных и политических условий молодежная политика может существенно различаться по концепции и методам реализации. Тем не менее, для государственной молодежной политики характерны некоторые черты, которые позволяют определить некоторые параметры сходства данного общественно-политического явления в отдельных современных государствах. К ним можно отнести следующие. Во-первых, ГМП – достаточно «позднее» явление общественно-политической жизни. Во-вторых, к молодежи и ее проблемам политические субъекты, в частности государства, (то же касается партий, политических лидеров) обращаются преимущественно в эпоху перемен. В-третьих, государственная молодежная политика сопряжена с большими финансовыми затратами, поэтому в ряде случаев (в некоторых государствах, в отдельных социально-политических ситуациях) встает вопрос о необходимости и правомерности выделения молодежи в особую социальную группу со специфическими проблемами; от решения молодежных проблем государства либо откровенно отказываются (как, например, в США), либо по причине принципиальной неразрешимости масштаба задач уклоняются (как в современной России). Раскроем данные тезисные положения более подробно.

Собственно государственная молодежная политика – это явление, зародившееся в XX столетии [1], чему было три основные причины. Во-первых, данный общественно-политический феномен не мог сформироваться ранее, поскольку молодость и молодежь представляют собой достаточно «поздний» продукт социального развития. О молодости как промежуточной стадии в жизни человека стало возможным говорить только в XVII столетии, с началом становления современных (индустриальных) обществ, с удлинением срока профессиональной подготовки и выходом последней за пределы семьи по причине соответствующей потребности производственных институтов. Во-вторых, социально-политическая субъектность молодежи и самоорганизация в молодежной среде – это порождение революционных событий второй половины XIX в. в странах Западной Европы и начала XX в. в тогда еще царской России. Внимание государств к проблемам молодежи в тот период времени объяснялось боязнью роста социального недовольства и революционных настроений в среде молодых крестьян, солдат, но, в особенности, молодых рабочих, проживавших и работавших компактно, обладавших схожими параметрами уровня и образа жизни, политического сознания, а также возможностями непосредственного взаимодействия в этих условиях. Данное обстоятельство заставило государства и правительства европейских стран обратить на молодежь пристальное внимание и задуматься о мерах по недопущению роста «бунтарских» настроений в этой среде. Например, в 1839 году в Пруссии был принят регулятив относительно труда молодых рабочих на фабриках. Наряду с этим осуществлялись меры христианской помощи беднякам, строилась

система надзора за несовершеннолетними. Впоследствии идеи заботы о молодежи и надзора за ней сложились в концепцию помощи молодым членам общества. Частная инициатива в этой области стала регламентироваться законом, а правовая касалась, в основном, сокращения юношеского производственного травматизма и предупреждения роста преступности среди несовершеннолетних. В целом же мероприятия в отношении молодежи были фрагментарными и по большей части касались защиты отдельных категорий молодежи, в частности, возрастных. Например, в Германии в 1908 году были сформированы специальные суды для несовершеннолетних (в России эта мера была предпринята в 1910 г.), а в законодательстве появились отдельные положения, направленные на защиту прав молодых граждан.

Собственно молодежная политика как общественно-политическое явление формируется начиная с 20-х годов XX века. В начале прошлого столетия зачатки молодежных движений на разных полюсах идейно-политического спектра начали обретать ясную организационную форму. Быстро развивались политические молодежные организации, другие организованные формы молодежной активности, имел место рост контактов молодежных организаций на международном уровне, формировались международные молодежные объединения. В качестве одного из следствий названных явлений можно рассматривать начало институционализации государственной молодежной политики, зарождение которой связано в Европе с Законом о молодежном благоденствии, принятом в Веймарской республике в 1922 году. Этот нормативный акт содержал закрепление государственных обязанностей по обеспечению трудовых и некоторых других прав молодого человека.

Для становления государственной молодежной политики в нашей стране особое значение имела речь В.И. Ленина на III съезде РКСМ 2 октября 1920 г., стимулировавшая, во-первых, возрастание роли комсомола в части представительства интересов молодежи с дальнейшим укреплением его роли в реализации политического курса коммунистической партии, и, во-вторых, научные исследования (в рамках педологии) соответствующей проблематики, финансируемые за счет молодого советского государства. В ранний период советской истории социальная субъектность молодежи обладала огромным потенциалом возможностей и имела многообразные формы воплощения, поскольку активность как черта личности и коллектива была востребована, являлась важнейшей идеологической установкой. Однако уже в этот период была заложена специфическая характеристика ГМП в нашей стране, которая заключалась в пренебрежении к законодательным нормам. Во второй половине 1930-х годов в силу политических причин педологические исследования были прекращены, обсуждение молодежной проблематики в науке оказалось на долгое время заторможенным. Параллельно интенсивно нарастало влияние общественно-

политических организаций: коммунистической партии и комсомола, в то время как значение собственно государственно-правовых механизмов в содействии социализации молодежи снижалось.

Новый виток интереса как научного сообщества, так и государств к проблемам молодежи в нашей стране и за рубежом фиксируется начиная с 1960-х. Считается, что этот интерес был стимулирован молодежным левым движением. На наш взгляд, эта причина не являлась единственной. Послевоенный период породил новые социальные условия, которые затронули не только европейские страны, Советский Союз, но и США, потери которых во Второй мировой войне носили меньший характер. Эти условия качественно отличались от имевших место ранее. Прежде всего, восстановление хозяйства в послевоенные годы стимулировало бурное развитие промышленности, которое, в свою очередь, вызывало на государственном уровне потребность в высококвалифицированных кадрах. Результатом данной ситуации стало явление, существенно преобразившее интеллектуальный климат экономически развитых государств Европы, США и СССР (применительно к периоду 1960-х в отношении Советского Союза названное определение следует признать справедливым). Этим значимым явлением стало доступное (но пока не массовое) высшее образование. Университетская молодежь в Европе и США породила не только субкультурные явления, но и политические протестные настроения, которые отчасти выливались в антивоенные выступления, а отчасти носили мерцающий и труднопредсказуемый характер [2]. В странах «соцлагеря» ситуация выглядела несколько иначе. Хотя в СССР как «оплоте социализма» тоталитарному политическому режиму в основном удавалось держать под контролем политическое сознание и поведение граждан, включая молодых, в том числе через образовательные заведения, однако, атмосфера «холодной войны» и противостояния «враждебному империалистическому окружению» требовала большей активности в продвижении государственной идеологии. Молодежь была главным объектом воспитания КПСС, для которой в период 1960-1970-х было значимо не только закрепление основ социалистического строя, руководящей и направляющей роли коммунистической партии, а также важная роль ВЛКСМ, но и законодательное подтверждение этих обстоятельств. На наш взгляд, совпадение по времени начала работы над проектом новой Конституции (принятой в 1977 году) и попытки принять Закон о молодежи, предпринимавшиеся в 1967 и 1977 гг. были не совсем случайными и объяснялось вышеописанными обстоятельствами.

Тем не менее, и в 1960-е, и в 1970-1980-х гг. политика государства в отношении молодежи в Советском Союзе не являлась элементом дискурса ни в научном сообществе, ни в управленческой практике. О государственной молодежной политике писалось лишь в связи с зарубежным опытом и обычно в критическом или, по крайней мере, в скептическом тоне. Она

признавалась явлением, свойственным исключительно буржуазным обществам и государствам, порождающим специфические проблемы. Считалось, что в СССР проблемы могли быть у отдельных молодых людей, может быть, у отдельных молодежных коллективов, но никак ни у молодежи в целом, поскольку эти проблемы уже следовало бы признать социальными, то есть порожденными социалистическим обществом и советским государством.

Однако, в странах соцлагеря с несколько более демократичными политическими режимами Закон о молодежи все-таки был принят (в частности, в ГДР в 1950, 1964, 1973 гг.; в Венгрии в 1971 г.). Он также был принят на Кубе в 1978 г.

Более того, события второй половины 1980-х гг. в странах ЦВЕ и СССР стимулировали новый виток интереса к молодежи и ее проблемам со стороны значимых политических субъектов. Мировая практика создавала весьма интересный контекст: в конце 1980-х годов соответствующие положения имелись в конституциях Болгарии, ГДР, КНДР, Кубы, Монголии, Румынии. В 1986 г. Закон о молодежи был принят в Польше. К 90-м годам XX столетия отдельные права молодежи были закреплены во многих других государствах. Законы о социальной защите молодежи действовали в Австрии, Афганистане, Греции, Индии, Испании, Италии, Китае, Нидерландах, Турции, Финляндии, Швеции и других странах. Во многих странах были созданы государственные органы по делам молодежи, были приняты национальные программы. Государственная молодежная политика стала предметом некоторых мероприятий ООН (например, в 1985 г. она инициировала проведение Международного года молодежи).

На фоне этого контекста (мы, однако, не склонны считать, что по его причине) о политике государства в отношении молодежи заговорили в СССР. Стимулом к интеграции молодежного дискурса в сферу публичного послужила Перестройка, в рамках которой предстояло осмыслить и определить место и роль комсомольской организации в общественных преобразованиях [3]. Значительную роль в этом отношении сыграл программный доклад И. М. Ильинского «Проблемы молодежи и молодежной политики в условиях перестройки» на научной сессии НИЦ ВКШ (Научно-исследовательского центра Высшей комсомольской школы) при ЦК ВЛКСМ в октябре 1986 года. В этом докладе впервые был поставлен вопрос о необходимости выработки «новой и более сильной молодежной политики государства». Более того, в 1987 г. на основании этого доклада И.М. Ильинский на страницах журнала «Коммунист» опубликовал статью «Развитие социализма и молодежь», где были сделаны первые шаги к формированию концепции молодежной политики государства. Эти публикации имели весьма резонансный характер.

Утверждение и новой концепции, и даже самого термина было делом политической и идейной борьбы. Революционность воззрений И.М. Иль-

инского заключалась в том, что вплоть до Перестройки применительно к советской молодежи в целом, как мы отмечали выше, заявлять о существовании проблем считалось недопустимым. Результатом острой полемики стала разработка основ государственной молодежной политики. Временный молодежный творческий коллектив под научным руководством И.М. Ильинского изменил исходную задачу на создание своего рода «кодекса» правовых норм о молодежи и предложил закрепить законом не особые права молодежи, а обязанности государства по поддержке молодого человека путем принятия специальных мер экономического, правового и организационного характера. Изначально планировалось издать Закон о молодежи, аналогичный таковым в Италии, Швеции, ФРГ, Финляндии. Однако, реализовать эту меру не удалось: хотя в 1991 г. был принят Закон СССР «Об общих началах государственной политики в СССР», однако с распадом Советского Союза закон выпал из правовой системы.

Драматические события 1991 и усиление социально-политической напряженности способствовали тому, что государство фактически устранилось от решения молодежных проблем. Тем не менее, в июле-августе 1992 года молодежные организации провели общероссийскую акцию «Хотим быть услышанными», которая послужила поводом для проведения 4 сентября 1992 г. встречи Президента с представителями молодежных и детских организаций и руководителями региональных комитетов по делам молодежи. Ее итогом стало появление указа «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», где впервые в постсоветской России получили законодательное закрепление конкретные правовые и организационные условия и гарантии социального становления и максимального раскрытия потенциала молодежи в интересах общества.

Линия на развитие законодательства о молодежи на планомерной основе была восстановлена в 1993 году с появлением «Основных направлений государственной молодежной политики в Российской Федерации», которые разрабатывались с учетом международно-правовых соглашений и передового опыта западных стран. В документе были зафиксированы общие положение ГМП, ее принципы, цели и формы организации. Значимой составляющей этого документа явилась обязанность государства выделять в бюджетах всех уровней средств на финансирование перечня мероприятий ГМП.

Однако после завершения качественных преобразований в нашей стране: отмены руководящей роли КПСС, демонтажа советской политической системы, перехода к рыночным отношениям и закрепления этих изменений в Конституции РФ 1993 года интерес со стороны молодого российского государства к молодежи постепенно падает. Эта тенденция проявилась в конце 1990-х и более четко прослеживается в период 2000-х, в особенности на федеральном уровне. Она проявляется, в частности, в постепенном уклонении от осмысления необходимости признания молодого поколения

в качестве ценного ресурса общества, а также от реализации целостной, концептуальной и последовательной политики в отношении молодых граждан России, что отражается в отсутствии стройной нормативной базы.

В настоящее время основным законодательным актом, регламентирующим взаимодействие государственных органов и молодежных и детских объединений, является Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ, однако эксперты в области молодежной политики [4] утверждают, что в настоящее время нормы данного закона девальвированы по причине вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ: в результате монетизации льгот утратили силу меры государственной поддержки в виде целевого финансирования из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов России. После принятия этого закона государство фактически устранилось от предоставления льгот, выполнения государственного заказа, от выделения субсидий объединениям, а также от разработки федеральных и межрегиональных программ государственной поддержки.

Что же касается основного документа, а именно Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации», то его судьба такова: 18 ноября 1998 года он был принят Государственной Думой, но уже 22 ноября 1999 года Президентом РФ на него было наложено вето на основании несоответствия Конституции. В то же самое время на уровне субъектов федерации по причине отсутствия рамочного федерального закона оказалось заторможенным правоприменение законов о молодежи, о государственной молодежной политике, о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений (такие нормативные акты были приняты более, чем в половине субъектов РФ, в частности, в Москве, республике Алтай, Башкортостане, Коми, Мордовии, Татарстане, Тыве, Ханты-Мансийском автономном округе, приморском, Ставропольском краях, Архангельской, Волгоградской, Костромской, Липецкой, Московской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тверской и других областях).

По причине отсутствия федерального закона о молодежи основным механизмом реализации ГМП стали федеральные целевые программы (ФЦП) «Молодежь России» на 1994-1997, 1998-2000, 2001-2005 гг., носившие статус Президентских. В целом эти программы в части основных направлений и мероприятий были определены верно, но их финансирование было нестабильным и недостаточным. В отдельные годы их финансировали примерно на 10 % от расчетной потребности. В 2002–2004 гг. на реализацию федеральной программы «Молодежь России» затрачивалось ежегодно 66,9 млн рублей, то есть примерно по 2 рубля на каждого молодого россиянина. Как язвительно отмечает отечественный социолог В.А. Луков [3], на эти деньги планировалось осуществить большое количество мер, среди кото-

рых «снижение темпов неблагоприятной динамики развития демографической ситуации в стране; повышение уровня гражданского и военно-патриотического воспитания молодежи; улучшение физического здоровья молодого поколения; повышение уровня доходов молодежи и молодых семей; улучшение социально-бытовых и жилищных условий; снижение уровня безработицы среди молодежи на основе повышения квалификации и формирования соответствующих требований рынка трудовых ресурсов; увеличение числа учреждений по работе с молодежью; повышение деловой и социальной активности молодежи». С 2006 года эта программа вообще перестала финансироваться.

Отметим, что проблема материального обеспечения государственной молодежной политики влияет на формирование ее концепции. Так, например, в Германии ввиду ограниченности средств законодательно верхняя граница молодежного возраста закреплена на уровне 25 лет. В США сама концепция взаимодействия государства с молодежью основана на минимальном участии государства в процессе ее социализации. Социальная поддержка молодых людей объявляется делом благотворительных организаций. На государственную помощь могут рассчитывать наименее социально защищенные и «неблагополучные» категории молодежи. Расходование средств государства на эти цели жестко регламентируется за счет четкого ограничения числа нуждающихся в помощи.

В мировой практике в качестве дополнения к юридической составляющей ГМП рассматриваются меры не только экономического, но и организационного характера. В нашей стране структура федеральной исполнительной власти, отвечающая за молодежную политику в стране, является крайне неустойчивой и по меткому замечанию В.А. Лукова [3] «живет напряженной чиновничьей жизнью»: с начала 1990-х она менялась примерно раз в два года. 3 раза создавался самостоятельный орган — госкомитет, 4 раза сфера передавалась в ведение одного из министерств [5]. На сегодняшний день в сфере молодежной политики на федеральном уровне действуют Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ, а также Федеральное агентство по делам молодежи. В субъектах РФ реализацию молодежной политики осуществляют два министерства по молодежной политике, десять объединенных министерств, шесть государственных комитетов, двадцать два комитета по молодежной политике, пять агентств, тринадцать департаментов, шестнадцать управлений в рамках других министерств, девять отделов. Молодежными проблемами занимаются более 150 государственных учреждений регионального значения, подведомственных органам по делам молодежи, и более 4 500 муниципальных учреждений сферы молодежной политики. В них работают свыше 100 тыс. специалистов.

2009 г. был провозглашен Президентом РФ Д.А. Медведевым Годом молодежи, итоги которого, на наш взгляд, далеко не однозначны. С одной

стороны, считается, что главным достижением года стало создание в стране системы поиска и поддержки талантливой молодежи, формирование общественного мнения в пользу необходимости решения проблем молодежи как особой социально-демографической группы. С другой стороны, анализ результатов реализации ГМП в России на данном этапе показывает следующее. Законодательная база в отношении данной социально-демографической категории по-прежнему остается разрозненной. Позиция государства в отношении нее в целом характеризуется как недостаточно концептуальная и определенная. Несмотря на призывы некоторых отечественных социологов рассматривать молодежь России как особую ценность, стратегический ресурс и даже фактор обеспечения национальной безопасности [6], осмыслению места и роли молодежи в социальных и политических процессах ни государство, ни общество достаточного внимания не уделяют.

Подводя итоги, отметим следующее. Как и в других государствах, государственная молодежная политика в России является довольно поздним продуктом исторического и социального развития. Как и во всем мире, в отечественной практике интерес государственных структур к молодежи возрастает накануне масштабных перемен и затухает в периоды стабилизации социально-политической ситуации. Так было в начале XX века. Аналогичная и ситуация имеет место и по его завершении. Например, в странах ЦВЕ активизация государств в отношении молодежи, в том числе в части законодательства, по времени совпадает с чередой «бархатных» европейских революций, в Советском Союзе – с эпохой Перестройки. Проблема финансирования ГМП характерна для всех современных государств, и Российская Федерация в этом отношении исключением не является. Вместе с тем политика российского государства в отношении такой социально-демографической группы, как молодежь, обладает рядом отличительных характеристик. Важнейшие из них – недостаточное внимание к юридической составляющей этого элемента внутренней политики государства и «затянувшаяся» во времени институционализация. Эти характеристики обусловлены рядом исторических и социально-политических факторов, восходящих к событиям начала прошлого века. Ключевые проблемы государственной молодежной политики в России на сегодняшний день заключаются в реализации тактики поддержки отдельных категорий молодежи, в традиционном «советском» отношении к молодому поколению как к объекту воспитания, в отсутствии стратегического видения данной социальной группы как мощного социального резерва, как объекта инвестиций в будущие трудовые и воспроизводственные ресурсы. Преодолеть эти проблемы исключительно за счет ресурсов государства, на наш взгляд, в современной ситуации невозможно. Выход видится в активном привлечении гражданского общества в целом, а также бизнес-сообщества к реше-

нию задачи целенаправленного формирования молодежи как новой рабочей силы, субъекта социальной и политической жизни.

### Список литературы

1. Ковалева А.И., Луков В.А. Социология молодежи: теоретические вопросы. М.: Социум, 1999. С. 149.
2. Там же. С. 88.
3. Луков В.А. Государственная молодежная политика: проблема социального проектирования будущего России [Электронный ресурс] // <http://www.zpu-journal.ru/gumtech/projection/articles/2007/Lukov/>
4. Тарцан В.Н. Государственная молодежная политика в современной России // Полис. 2010. № 3. С. 156-160.
5. Хроника основных событий государственной молодежной политики в РФ [Электронный ресурс]// <http://vmo.rgub.ru/policy/chronicle.php>
6. Ильинский И.М. Молодежь как будущее России в категориях войны / Доклад на научно-практической конференции «Молодежная политика и молодежное движение: 15 лет перемен», Московский гуманитарный университет, 30 мая 2005 года [Электронный ресурс]// <http://www.rikmosgu.ru/publications/3559/4033/>

*Markina N., Tvirova J., Shumilova O.*

*State youth policy: world and russian experience*

*The article reveals the essential problems of youth policy, the principles of institutionalization and realization, as well as similarities and differences of the state youth policies in modern Russia and other countries. Here we describe the main conditions and problems of realization of the state youth policy in Russia in the modern period.*

*Key words: state youth policy, modern Russia, realization.*

*Получено 20.10.2010 г.*