

<sup>19</sup> Кузьмин, А. И. Социальные и демографические проблемы семьи бизнесмена / А. И. Кузьмин, Е. З. Ободяников. – Екатеринбург : Академкнига, 2002. – С. 10.

<sup>20</sup> Доклад Экономического и Социального Совета ООН (1997). ООН, 1997.

<sup>21</sup> Гендерный компонент в формировании позитивных демографических тенденций: Аналитическая записка по результатам социологического опроса жителей города Челябинска // Лаборатория прикладной политологии и социологии Челябинского института (филиала) Уральской академии государственной службы. – Челябинск, 2007.

22 См.: там же.

**В. А. Смирнов**

### **МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА НА РУБЕЖЕ XX–XXI ВЕКОВ**

*В статье рассматриваются основные этапы формирования и развития государственной молодежной политики в РФ. Анализируются успехи и неудачи каждого этапа, выделяются причины упадка государственной молодежной политики, начиная с 2002 года. Автор предлагает собственную периодизацию этапов становления и развития государственной молодежной политики в РФ на рубеже XX–XXI веков. В статье прослеживается мысль о том, что все мероприятия, реализуемые государством в адрес молодежи, не эффективны в силу того, что не решают базовых проблем молодого поколения.*

**Ключевые слова:** государственная молодежная политика, молодежные программы, проблемы молодежной политики.

Под государственной молодежной политикой будем понимать особую, системную, целенаправленную деятельность государства, направленную на реализацию потенциала молодых людей, включение их в социально-экономические, политические, культурные, духовные процессы, происходящие в обществе, с целью формирования адекватных исторической ситуации навыков и умений социального проектирования, прогнозирования, управления. Важнейшей целью молодежной политики является подготовка молодых людей к процессу управления развитием общества в будущем. «Общество и государство должны рассматривать молодежь как стратегический ресурс нации, который важнее сырьевых, топливных и финансовых ресурсов...» и в связи с этим «молодежная политика сегодня должна служить главной цели – спасению России»<sup>1</sup>.

В истории формирования и развития государственной молодежной политики в современной России можно выделить несколько основных этапов. Первый – институционализация государственной молодежной политики (1990–1996 гг.). Второй – этап устойчивой реализации государственной молодежной политики (1997–2001 гг.). Третий – этап поиска альтернативных проектов реализации государственной молодежной политики (с 2002 г.).

Начало реализации российской ГМП было положено в 1990 году, когда в рамках Государственного Комитета по труду и социальным вопросам СССР было

создано Управление по молодежной политике, начальником которого стал Е. Д. Катульский. В 1991 году распоряжением президента РФ была введена должность Полномочного представителя Правительства РФ по делам молодежи. 16 сентября 1992 года был подписан указ Президента РФ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», важнейшим итогом которого стало создание при Правительстве РФ Комитета по делам молодежи, реорганизованного 30 сентября этого же года в Комитет РФ по делам молодежи, что значительно повысило его статус. Главным результатом создания Комитета РФ по делам молодежи стало появление подобных структур в субъектах Российской Федерации. В рассматриваемый период были разработаны «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации», на основе которых строилась содержательная деятельность Комитета. К 1996 году были разработаны основные федеральные нормативно-правовые акты, на основе которых государственная молодежная политика осуществляется по сей день. Среди них: программа «Молодежь России» и «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации». В рамках первого этапа были разработаны и приняты основные законы, регламентирующие деятельность органов по делам молодежи в рамках отдельных субъектов федерации. За период с 1990 по 1996 год сформировалась система органов по делам молодежи, молодежных учреждений, служб на региональном и местном уровне. Так к 1996 году в структуре органов по делам молодежи (на региональном уровне) выделялось 4 министерства, 7 госкомитетов, 1 управление в составе министерства, 35 департаментов, управлений, комитетов по делам молодежи, 23 департамента, управления, комитета в составе других департаментов и отделов администраций, 1 координационный совет по делам молодежи, 8 советников глав администраций. На местном уровне в 1995 году действовало 1687 органов по делам молодежи<sup>2</sup>.

Основным содержанием второго этапа осуществления государственной молодежной политики является деятельность федеральных, региональных и местных органов по делам молодежи по реализации основных направлений государственной молодежной политики. Безусловно, период с 1996 года по 2001 год является наиболее продуктивным с точки зрения деятельности органов по делам молодежи. Именно в этот период создаются инновационные технологии работы с молодежью, начинает формироваться сеть молодежных учреждений, являющихся экспериментальными площадками федеральных органов по делам молодежи и реализующих отдельные направления молодежной политики.

Приведем некоторые данные, иллюстрирующие успехи в реализации государственной молодежной политики в рассматриваемый период.

1. Разработана и реализуется программа содействия занятости и предпринимательству молодежи. В рамках нее ежегодно трудоустраиваются более 20000 молодых людей.

2. Осуществляется рост расходов государства на организацию летнего отдыха подростков и молодежи. Так, в частности, число отдохнувших в лагерях подростков выросло с 5, 1 млн. человек в 1998 году до 9 млн. в 2001 г.

3. В ряде регионов эффективно работают программы по решению жилищных проблем молодежи. В 15 регионах РФ – в Ленинградской, Волгоградской, Пензенской, Кировской, Ростовской, Свердловской областях, республиках Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Коми, Татарстан и др. действуют программы поддержки молодых семей в строительстве или приобретении жилья, полностью обеспеченные финансовыми ресурсами<sup>3</sup>.

4. Сложилась система эффективного партнерства государственных органов по делам молодежи и общероссийских и межрегиональных общественных объединений. К наиболее крупным партнерам государства по реализации молодежной политики можно отнести: Общероссийскую общественную организацию Российского союза молодежи, Общероссийскую общественную организацию «Детские и молодежные инициативы», Общероссийскую общественную организацию «Союз молодежных жилых комплексов», Общероссийскую общественную организацию «Молодежный союз юристов Российской Федерации», Общероссийскую общественную организацию «Национальная молодежная лига» и др.<sup>4</sup>

5. В РФ сложилась и активно действует система специализированных служб для молодежи. Так, в частности, на территории РФ действует более 100 служб трудоустройства и профориентации молодежи, около 2000 социальных служб (юридические консультации, «телефоны доверия», центры помощи молодым инвалидам, наркоманам и т. д.), 41 центр информации для молодых людей, 12 центров содействия малому предпринимательству<sup>5</sup>.

Но для того, чтобы действительно оценить качество осуществляемой деятельности, необходимо понять, каким образом действия органов по делам молодежи влияют на молодежь, насколько результаты этих действий значимы и ощутимы. Попытаемся проанализировать данное влияние, обратившись к некоторым фактам и цифрам.

1. Результаты государственной молодежной политики ощущают на себе, согласно опросам, 7–8 % молодых россиян, около двух третей молодых людей считают, что никакой целенаправленной государственной молодежной политики в России нет<sup>6</sup>.

2. Продолжается ухудшение здоровья молодых людей, проживающих на территории России. Так, в частности, всероссийская диспансеризация показала, что 51,7 % детей и подростков имеют функциональные отклонения или факторы риска заболеваний<sup>7</sup>.

3. Сохраняется тенденция снижения уровня занятости среди молодежи в сфере материального производства. Если в 1999 году занятость молодежи в сфере материального производства составляла 44,2 %, то в 2002 году этот показатель снизился до 41,4 %. Кроме этого, с 1999 по 2002 год доля безработных среди молодежи возросла на 2,5 %.

4. Суммарная численность молодых людей, испытывающих постоянно, часто или время от времени материальные трудности, равна 80 %.

5. Среди подавляющего большинства молодых людей (около 80 %) существует устойчивое негативное отношение к власти, кроме этого, они не видят реальных возможностей собственного влияния на власть.

6. Значительная часть молодежи испытывает чувство правовой незащищенности, так на отсутствие возможности отстоять свои права в трудовой сфере указывают 42,8 %, что на 6,4 % больше по сравнению с 1999 годом.

7. Наблюдается рост криминализации в подростковой и молодежной среде. Около 80 % преступлений, совершенных молодыми людьми относятся к категории тяжких и особо тяжких. Продолжается распространение наркотизма в молодежной среде. По состоянию на 1 января 2003 года на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних состояли 17,9 % подростков и юношей, употребляющих наркотические средства<sup>8</sup>.

Представленные выше цифры позволяют сделать вывод о наличии определенного противоречия между успехами, декларируемыми государственными

структурами в области молодежной политики, и положительными изменениями в молодежной среде. Другими словами, можно говорить о том, что в рассматриваемый период весь механизм государственной молодежной политики, реализуемый в РФ, является неэффективным и неспособным решить основную задачу молодежной политики – подготовить сегодняшнюю молодежь к управлению обществом, государством, своей семьей.

Нам видится несколько причин такой ситуации.

1. Низкий кадровый и технологический потенциал молодежной сферы российского государства. Несмотря на то, что в России существует ряд проектов и программ, направленных на повышение квалификации работников молодежной сферы, тем не менее, профессиональный уровень специалистов, работающих с молодежью, остается достаточно низким. Это подтверждается авторами ежегодного исследования «Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в РФ». Так, в частности, в докладе, подготовленном по итогам 2002 года, сказано: «...имеется ряд проблем в кадровом обеспечении работы с молодежью. В стране складывается система подготовки кадров... но ее работа недостаточно скоординирована, слаба связь с практикой и т. д.»<sup>9</sup>.

2. Стратегические ошибки разработчиков молодежной политики. В данном случае имеется в виду, что деятельность государства в области работы с молодежью изначально строилась и строится, с одной стороны, как опекунская, а с другой ориентирована на решение сиюминутных тактических задач. В результате была создана инфраструктура, призванная решать проблемы молодых людей, в то время как ни один государственный институт (в том числе и в сфере молодежной политики) не реализует деятельности по подготовке молодежи к самостоятельному управлению своей жизнью. Такая модель реализации государственной молодежной политики была необходима в период изменений, происходящих в государстве и обществе. В то же время она не смогла решить, наверное, самой важной задачи, стоящей перед государственными органами по делам молодежи, а именно – сделать молодежь субъектом решения своих проблем, включить ее в самостоятельную деятельность по реализации собственных интересов и интересов того общества, в котором она проживает.

3. Низкий политический статус молодежной политики. На сегодняшний день можно с уверенностью констатировать, что система органов по делам молодежи не обладает важнейшим ресурсом, позволяющим ей быть эффективной, а именно политическим ресурсом. Ни на региональном, ни на федеральном уровне молодежная сфера не может в полной мере представить и при необходимости пролоббировать интересы российской молодежи. Данная ситуация порождает неверие молодых людей в государственную молодежную политику, нежелание вступать в долговременные отношения с органами по делам молодежи, правовой нигилизм и т. д.

Понимание всех вышеуказанных проблем, отсутствие высокоэффективной отдачи от деятельности органов по делам молодежи привели к необходимости поиска новых альтернативных вариантов реализации государственной молодежной политики. Особое место в этом процессе, безусловно, сыграла серия «цветных революций», произошедших на постсоветском пространстве, когда до этого не активная, не имеющая общих социально-политических интересов, разобщенная молодежь (именно так она определялась в сознании правящей элиты) предстала, как общественно-политическая сила, обеспечивающая смену политическо-

го режима. В этом социокультурном и политическом контексте российское государство снова сделало попытку оптимизировать работу с молодежью.

В основе этой попытки лежали два документа, которые должны были, по мнению их авторов, повысить значимость государственной молодежной политики, перевести ее с уровня периферийной деятельности государства в центр внимания. Первым документом этой серии стала Стратегия и основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации на ближайшее десятилетие, имеющая еще одно название, более глубоко отражающее ее смысл – Доктрина молодежи России. Авторами и разработчиками Доктрины (мы в дальнейшем будем называть этот документ именно так, ввиду того, что это было его первоначальное название, и для того чтобы не путать его с другим документом, также носящим название Стратегии) стала группа «политических деятелей и экспертов»<sup>10</sup>, а сам документ готовился для обсуждения на заседании Государственного совета РФ. Важно отметить, что документ готовился не в стенах Министерства образования и науки РФ, что, безусловно, отразилось на его содержании. Рассмотрим основные положения данного документа.

1. Авторы предлагают рассматривать государственную молодежную политику через призму национальной безопасности.

2. В качестве объекта молодежной политики указывается не только молодежь в возрасте от 14 до 30 лет, но также и дети в возрасте от 7 до 14, а также родители и другие лица, обладающие правами воспитания детей и молодежи до 18 лет.

3. К субъектам молодежной политики относятся: государственные органы власти, молодежь как активная составляющая ГМП, органы местного самоуправления; СМИ, традиционные религиозные конфессии, социальные службы для молодежи, образовательные учреждения, молодежные и детские общественные объединения.

4. Цель государственной молодежной политики: обеспечение преемственности поколений, стабильного развития общества и глобальное конкурентоспособности через активную социализацию молодежи.

5. К основным направлениям реализации государственной молодежной политики авторы Доктрины относят:

- обеспечение доступности молодежи необходимого минимума социальных услуг и товаров, необходимых для социализации и развития;
- формирование духовного мира молодежи, позитивной идеологии и образа жизни;
- противодействие источникам экстремизма, агрессии, насилия и асоциального поведения<sup>11</sup>.

Разработанная Доктрина, безусловно, являлась важной попыткой пересмотреть цели, задачи, методы и формы организации работы с молодежью, сложившиеся в РФ за предшествующее десятилетие. Авторы верно обозначили основные проблемы государственной молодежной политики, такие как низкая социальная активность самой молодежи в реализации ГМП, межведомственные противоречия и разногласия, отсутствие качественной системы мониторинга эффективности реализации молодежной политики, низкий уровень профессионализма работников молодежной сферы, отсутствие системы социально-экономических, социально-политических индикаторов развития и изменений в молодежной среде, влияния деятельности органов по делам молодежи на социализацию подрастающего поколения. Кроме этого, стоит согласиться с профессором В. А. Луковым, который в качестве положительных элементов Доктрины выделяет «стремление

применить имеющиеся в социальном проектировании подходы к решению масштабных задач»<sup>12</sup>. Важнейшим достижением рассматриваемого документа являлась попытка расширить сферу государственной молодежной политики, рассматривать ее «в контексте обеспечения национальной безопасности, что, безусловно, могло бы означать (хотя бы на уровне замысла) отказ от ведомственного подхода к ГМП»<sup>13</sup>. Кроме этого, авторы Доктрины, впервые за все время существования государственной молодежной политики в современной России, попытались взглянуть на ситуацию ее реализации с точки зрения долгосрочной перспективы, представив действительно стратегический план развития и социализации российской молодежи. В целом же документ носит скорее декларативный характер, нежели представляет реальную стратегию развития государственной молодежной политики.

Вторым документом, стоящим в ряду попыток пересмотреть основы реализуемой в России государственной молодежной политики, стала Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации, подготовленная Министерством образования и науки РФ, при активном (а может быть даже и единственном) участии молодежной общественной организации «Ассоциация юных лидеров», представленная на суд общественности в конце 2005 года. Стратегия широко обсуждалась среди работников молодежной сферы, от регионов готовились поправки и уточнения. Министерство образования и науки РФ, желая легитимизировать представленный документ, организовало и провело Всероссийский молодежный форум, основным содержанием которого стало обсуждение и утверждение Стратегии. Автор являлся участником данного Форума и процесса доработки и принятия Стратегии. Среди основных содержательных особенностей Стратегии выделим следующие.

1. Авторы Стратегии предлагают пересмотреть возрастные границы молодежи, относя к этой социальной группе людей в возрасте от 14 до 25 лет. Данный подход они объясняют тем что «продолжает снижаться возраст вступления молодежи в социально-экономические отношения».

2. Целью государственной молодежной политики, по мнению ее разработчиков, должно стать развитие потенциала молодежи в интересах России.

3. Разработчики делят всю молодежь на три большие группы:

- граждан, отличающихся повышенными требованиями к стандарту жизни и обеспечения, проявлению своих гражданских и лидерских качеств, живущих в целом состоятельнее своих сограждан (их доля в обществе – 10–15 %);
- граждан, готовых к трудовой деятельности, необходимой для обеспечения стандартного уровня потребления товаров и услуг (их доля – 65–75 %);
- граждан, стабильно пребывающих в трудной жизненной ситуации и живущих беднее своих сограждан (доля их в обществе – 15–20 %).

4. Авторы, указывая на ограниченные экономические и социальные ресурсы, говорят о необходимости строить государственную молодежную политику на принципах выделения четких приоритетов. Приоритетными должны стать такие направления, работа по которым обеспечит молодежи возможности для самостоятельного и эффективного решения возникающих проблем. Опираясь на указанный принцип, авторы выделяют следующие приоритеты ГМП: вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития в России, развитие созидательной активности молодежи, интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества.

5. В рамках каждого из указанных приоритетов разрабатывается несколько основных проектов, призванных решить проблемы и реализовать ожидания одной из групп молодежи.

6. Для управления реализаций Стратегии ее авторы предлагают создание общественно-государственного Совета. В него, кроме представителей государства, войдут видные общественные деятели, представители социального ответственного бизнеса, общественных объединений, представители Федерального Собрания Российской Федерации.

7. Для реализации Стратегии необходимы следующие условия: обновление государственных образовательных стандартов, формирование кадрового потенциала, внесение изменений в законодательство РФ в сфере реализации молодежной политики, научное обеспечение государственной молодежной политики, модернизация государственной статистики в области молодежной политики, изменение системы финансирования молодежной политики, через введение адресного финансирования участников проектов из расчета 2000–4000 рублей на человека в год.

8. Для анализа эффективности реализации государственной молодежной политики авторы предлагают введение трех иерархически выстроенных индикаторов. Во-первых, основной обобщающий показатель, в качестве которого планируется использовать Индекс развития молодежи, – комплексный показатель, оценивающий уровень развития человеческого потенциала молодого поколения по трем направлениям: продолжительность жизни и здоровье, образование, уровень жизни. Во-вторых, индикатор достижения цели государственной молодежной политики. Он базируется на следующих показателях: уровень активности молодежи в организации собственной жизни; уровень активности молодежи в научно-технической, предпринимательской, творческой и иных видах деятельности; уровень политической активности молодежи. В-третьих, показатели результативности общенациональных проектов, предусмотренных Стратегией<sup>6</sup>.

В целом представленный документ является более проработанным и продуманным вариантом стратегии государственной молодежной политики по сравнению с рассмотренной ранее Доктриной. Заслуживает внимания попытка авторов дифференцировать российскую молодежь и тем самым дифференцировать деятельность государственных органов по делам молодежи, в зависимости от той категории, на которую направлено воздействие. Особое место в реализации молодежной политики должны занимать организации гражданского общества, что также является актуальным и своевременным предложением. Особо стоит подчеркнуть более продуманную систему оценки эффективности реализации государственной молодежной политики. В то же время Стратегия не учитывает сложившейся системы реализации государственной молодежной политики, о чем не раз заявляли участники Всероссийского молодежного форума. В целом недостатки Стратегии и отношение молодежи и работников молодежной сферы, наиболее полно были сформулированы на пленарном выступлении Форума.

1. Разработка Стратегии была неизвестным делом для группы чиновников – представителей регионов, которые не включили в процесс потенциал экспертных групп регионов и не подключили к работе ресурс детских и молодежных общественных объединений.

2. В документе отсутствует привязка к реальной инфраструктуре, реализующей молодежную политику. Стратегия не соотносится со стратегиями социально-ориентированной политики России, в том числе с национальными проектами, предложенными Президентом РФ.

3. В Стратегии почти полностью отсутствует описание роли государства в реализации молодежной политики.

В итоге, на наш взгляд, попытка государства внести какие-либо улучшения в переживающую кризис систему государственной молодежной политики завершилась неудачей. Несмотря на то, что рассматриваемая Стратегия в исправленном виде была одобрена и принята на заседании Правительства РФ, тем не менее, существенных изменений в процесс реализации государственной молодежной политики это обстоятельство не внесло. Система фактически осталась без изменений, более того, принятие и внедрение в ряде регионов ФЗ РФ от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» еще более усложнило ситуацию, поскольку муниципальные образования дотационных регионов, оказавшиеся в ситуации выживания, начали активно сокращать местные структуры по работе с молодежью.

### Примечания

<sup>1</sup> Ильинский, И. М. Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория / И. М. Ильинский. – М. : Голос, 2001. – С. 623.

<sup>2</sup> См.: там же. – С. 79.

<sup>3</sup> См.: там же. – С. 179.

<sup>4</sup> См.: Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в Российской Федерации: 2000–2001 годы / Министерство образования Российской Федерации. – М., 2002.

<sup>5</sup> См.: там же.

<sup>6</sup> См.: Ильинский, И. М. Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория / И. М. Ильинский. – М. : Голос, 2001. – С. 571.

<sup>7</sup> См.: Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в Российской Федерации: 2000–2001 годы / Министерство образования Российской Федерации. – М., 2002. – С. 56.

<sup>8</sup> См.: там же. – С. 78.

<sup>9</sup> Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в Российской Федерации : 2002 год. – М. : Логос, 2003. – С. 46.

<sup>10</sup> Луков, В. А. Молодежная политика : взаимодействие государства и гражданского общества [Электронный ресурс] / В. А. Луков. – Режим доступа : <http://aknext.narod.ru/molpol.htm>.

<sup>11</sup> См.: там же.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Проект Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации. – М., 2005. – С. 5.