

ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 329. 78(470)

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

С. А. Александров

REGIONAL EXPERIENCE IN THE STATE YOUTH POLICY IN RUSSIA

S. A. Alexandrov

В статье рассматривается процесс разработки и осуществления государственной молодежной политики на региональном уровне; прослеживается тенденция существенного влияния федеральной власти на политические процессы в субъектах Федерации. Анализируются формы и масштабы воздействия на формирование региональной молодежной политики, специфика организации и использования власти в регионах. Автор отмечает, что организационный механизм реализации молодежной политики на региональном уровне не представляет пока законченной организованной системы.

The article deals with the development and implementation of the state youth policy at the regional level; the trend of the federal government's significant impact on the political process in regions. The shape and magnitude of the impact on the regional youth policy, the specificity of organization and power usage in regions are analyzed. The author notes that the institutional mechanism for the implementation of the youth policy at the regional level is not a complete organized system yet.

Ключевые слова:

государственная молодежная политика, региональная молодежная политика, молодежь, региональная власть, политические элиты, политическая активность молодежи, социальная политика, группы интересов

Keywords:

state youth policy, regional youth politics, youth, regional authority, political elites, youth political activity, social policy, groups of interests

Очевидным и, наверное, никем не оспариваемым, выводом является положение о том, что в начале своего становления государственная молодежная политика (далее – ГМП) оказалась практически искусственно «встроенной» в систему региональных социально-политических отношений и в структуру органов власти субъектов Российской Федерации. В силу данного обстоятельства ее эволюция и современное состояние могут быть рассмотрены как бы в двух измерениях: во-первых, в контексте самостоятельного развития региональной политической и административно-управленческой системы, ее взаимодействия с формирующимися в настоящее время институтами гражданского общества; во-вторых, как один из моментов сложного и противоречивого взаимодействия между федеральными, региональными и местными органами власти и управления.

Таким образом, вся система коммуникативных связей между субъектами политического развития, несомненно, оказывает на ГМП решающее воздействие. Однако нельзя забывать, что и сама молодежная политика в лице её субъектов является элементом данного вопроса, формируя систему региональных политико-управленческих и иных отношений.

В этой связи несомненный интерес представляет изучение процесса разработки и осуществления государственной молодежной политики под углом зрения наиболее важных аспектов политического бытия каждого из субъектов Российской Федерации как целостного геополитического образования, которое, во-первых, в той или иной степени интегрировано в российскую политическую систему в целом, представлено в ее политическом коммуникационном поле, следовательно, подчиняется общим тенденциям развития; во-вторых, имеет свою специфику, проявляющуюся в своеобразии социокультурной конфигурации политической жизни, вследствие которого одни и те же политические явления (решения, действия) влекут за собой весьма неоднозначные результаты; в-третьих, само по себе политически структурировано «по вертикали» и внутренне противоречиво.

Например, в Воронежской области в настоящее время сложилась система органов молодежного самоуправления. Наиболее крупными молодежными совещательными органами являются Молодежное правительство Воронежской области и Молодежный парламент Воронежской области. На территории Воронежской области работает более 37 молодежных и детских общественных объединений, действуют 33 районных детских организации. Они различаются по количественным параметрам, юридическому статусу, организационно-правовым формам, масштабам функционирования, целям и содержанию деятельности и пр. Наиболее распространенной организационно-правовой формой молодежных и детских общественных объединений является общественная организация.

Особенностью большинства публикаций о молодежной политике является неправомерное отождествление столичных реалий и региональной действительности. Но, очевидно, следует признать, что нынешний российский регион в политическом отношении представляет собой исключительно сложную и во многих случаях несбалансированную систему. К анализу ее недопустимо подходить унифицировано, впадая в иллюзию, что тот или иной областной или краевой центр – «Москва в миниатюре», и всё, что в политике действительно для столицы и Подмосковья, характерно и важно для провинциальной России. Унификация, как правило, основана на дефиците конкретного социологического материала, в худшем случае – на нежелании его обобщить и проанализировать [1].

Прежде всего, необходимо отметить, что региональный политический процесс в значительной мере институционализирован и, главным образом, в государственной форме. Поэтому для понимания его своеобразия важно, хотя бы в общих чертах, представить те основные политические векторы, которые обуславливают государственное и муниципальное строительство. Во-первых, влияние федерального центра, выражающееся, в том числе и в наличии нормативно-правовых актов, регламентирующих данный процесс. Во-вторых, региональный фактор, связанный как с расстановкой политических сил, так и, опять-таки, с правовой регламентацией политического процесса. В-третьих, специфика региона/

Безусловно, федеральная власть существенно влияет на политические процессы в субъектах Федерации. В структуре этого влияния можно выделить составляющие двоякого характера:

- нормативно-правовая, которая является относительно устойчивой и менее, чем вторая, подтверждена политической конъюнктурой;

- властная, связанная с борьбой за власть и распределением власти на федеральном уровне.

На федеральном уровне нормативно-правовой основой государственного и муниципального строительства в регионах являются Конституция РФ, федеральные законы, договоры и соглашения между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ. Однако они в предельно общем виде регламентируют данный процесс и создают для региональных политических элит широкое пространство, которое можно использовать в целях политического маневра. Еще большее значение в данной связи имеют, скорее, не нормативные акты, а своего рода образцы и примеры, апробированные в других субъектах Федерации и санкционированные центром [2].

Эволюция взаимоотношений между федеральным центром и регионами, несомненно, сказалась на содержании и форме государственной молодежной политики. В частности, отмеченная выше «встроенность» ГМП в региональную политико-управленческую модель является источником развития двух тенденций, с различной степенью интенсивности проявляющихся в субъектах Российской Федерации. Во-первых, региональные социальные институты постарались максимально адаптировать предложенную модель к соответствующей общественной ситуации и местным традициям. В данном случае социокультурная среда выступала как фактор структурной перестройки ГМП, её (в ряде случаев) существенной модификации. Во-вторых, сама молодежная политика в лице её региональных субъектов стремилась приспособиться к местным условиям. Это было обусловлено рядом объективных и субъективных причин: необходимость заниматься решением конкретных проблем региона; усиление центробежных тенденций в России; неизбежная ориентация руководителей молодежных структур на региональную политическую конъюнктуру и др.

Вторая тенденция стимулировалась еще и тем, что с течением времени начали ослабевать федеральные ресурсы обеспечения жизнеспособности модели. В настоящее время это проявляется в сокращении финансирования ГМП из федерального бюджета, в ослаблении нормативно-правовых механизмов регулирования молодежной политики. В частности, последнее выражается не только в отсутствии Федерального Закона «О молодежи», но и в том, что процесс законотворчества во многих субъектах РФ значительно опередил федеральный уровень. Существенное воздействие на формирование региональной молодежной политики оказывает и специфика организации и использования власти в регионах.

Координация деятельности региональных органов исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики в Воронежской области осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти. В рассматриваемый период и по настоящее время эта деятельность осуществляется Департаментом образования, науки и молодежной политики Воронежской области, реализующим свои функции на основе межведомственного подхода.

Усилия департамента образования, науки и молодежной политики области направлены на стабилизацию деятельности общественных организаций, формирование квалифицированных кадров детских и молодежных объединений, стимулирование роста количественного состава общественных объединений, консолидацию общественного движения.

Сохраняется тенденция неравномерного распределения по региону современного общественного движения; региональные молодежные и детские движения сосредоточены и действуют преимущественно в областных центрах.

Дальнейшее совершенствование взаимодействия государственных органов и молодежных и детских объединений связано с преодолением ряда проблем. К ним, в частности, относятся эпизодичность поддержки общественных объединений, преобладающий субъектно-объектный характер взаимодействия, когда государство выступает в роли заказчика, а общественное объединение – исполнителя в сфере государственной молодежной политики. Необходима корректировка принципов поддержки общественных объединений и взаимодействия с ними государственных органов, совершенствование системы проверки и контроля взятых ими на себя обязательств. Со стороны государства такая поддержка может выражаться в признании важной роли общественных объединений в реализации молодежной политики, во внимании государства к деятельности общественных объединений, в пропаганде разнообразных форм работы [3].

Следует отметить, что сам феномен власти и те возможности, которые дает обладание ею, сегодня более или менее отчетливо осознаются самыми различными людьми в управленческих структурах регионов. Не случайно мы наблюдаем многочисленные примеры порой жестокой и бескомпромиссной борьбы за «губернаторские кресла» и даже за места в законодательных органах власти в субъектах Федерации с большим количеством претендентов. Вместе с тем в субъектах Российской Федерации налицо опасная тенденция к превращению власти в самоцель, а не в эффективный инструмент социального управления. Население регионов остро реагирует на это снижением своей политической активности, что весьма отчетливо проявляется в период региональных и местных избирательных кампаний.

Весьма сложен в субъектах РФ и процесс самоопределения субъектов политической власти. Речь в данном случае идет о политических элитах, под которыми мы понимаем активные в политическом отношении группы населения, обладающие ресурсами власти и способные при определенных условиях монополизировать ее. Специфические черты правящей элиты обуславливают относительную узость методов осуществления власти, преобладающим среди которых является административное принуждение [4].

Отмеченная специфика региональных властных отношений, как нам представляется, оказывает влияние на государственную молодежную политику по нескольким направлениям.

Прежде всего, довольно часто существует непонимание и отчуждение между государственными и муниципальными органами власти в субъектах РФ и руководством молодежных структур, которые, как это ни парадоксально, находятся в составе первых.

Знакомство с практикой осуществления государственной молодежной поли-

тики в ряде регионов позволяет сделать вывод, что подобное положение не является исключением. А это, в свою очередь, заставляет исследовать его причины, постараться понять: в силу каких обстоятельств региональные органы власти, как минимум, недостаточно активно участвуют в реализации основных направлений государственной молодежной политики [5]. Положение обычно радикально не меняется даже тогда, когда «первым лицом» субъекта РФ становится человек, осознающий необходимость активной молодежной политики, ибо между ним и молодежными структурами посредничает бюрократический аппарат, нередко существенно видоизменяя принятые решения.

В рассматриваемом контексте необходимо остановиться на парадоксе бывших комсомольских работников. Как правило, большинство нынешних руководителей регионов вышло из этой среды. Казалось бы, именно им проблемы молодежной политики должны быть особенно близки. Но многие из бывших «руководящих комсомольцев» прочно забыли о своем прошлом и о молодежи, скептически воспринимают ГМП. Объяснение этому, скорее всего, кроется в специфике сознания данной категории людей, а также в недостаточной готовности и способности руководителей нынешних молодежных структур работать с ними. Старые стереотипы (впрочем, далеко не всегда негативные) являются определяющими для части людей с комсомольским прошлым. Существенный отрицательный момент в них – преобладание формы над содержанием, видимости работы над делом. Именно с такой позиции бывшие комсомольские лидеры зачастую и оценивают реализуемые ныне программы и мероприятия. А поскольку в формально-бюрократической стороне дела они чувствуют себя на голову выше нынешних молодежных руководителей, усилия последних нередко вызывают в данной среде критику, в лучшем случае, снисходительную усмешку. Недостаточное взаимопонимание между руководителями молодежных организаций и административными руководителями регионов, несомненно, снижает эффективность молодежной политики, и, следовательно, уменьшает возможность участия молодежи в реализации политико-властных отношений.

Другим существенным обстоятельством является слабое представительство молодых людей в государственных и муниципальных органах власти на региональном уровне.

Современные особенности российской государственной политики, акцентирующей в последнее время своё внимание на стимулировании регионального развития, поддержке форсированного развития местного самоуправления неожиданно заставили по-иному, совершенно под другим углом зрения, взглянуть на возникающие в данной связи проблемы. Выявились, на наш взгляд, новые противоречия – одни более заметные, другие – менее ощутимые на фоне социальных катаклизмов.

С одной стороны, социологи зафиксировали явные социальные потери молодых россиян в переходный для общества период: серьезные последствия кризиса в образовании, здравоохранении, резкий рост безработицы и детской, юношеской преступности, размытость и неопределенность жизненных перспектив и т. д. С другой стороны, наблюдается противоестественная для подобных условий политическая и социальная апатия молодежи, особенно проявившая себя на выборах как федерального, так и муниципального самоуправления. Редко кто в

возрасте до 30 лет претендует сегодня на самостоятельную управленческую роль, на право быть избранным главой администрации, депутатом представительного органа местного самоуправления.

Однако, по данным исследования в Воронежской области, для современной молодежи характерно сохранение устойчивого интереса к правовым проблемам. Основными мотивами, определяющими интерес к праву, являются понимание, что каждый гражданин должен знать законы государства, в котором он живет; стремление найти правовую защиту в случае необходимости; необходимость правового обеспечения своей профессиональной деятельности и личной жизни.

Крайне неблагоприятное влияние на правовое сознание молодежи оказывает общая ситуация в стране. Делая поведение, не отвечающее требованиям морали и закона, общество тем самым возводит его в норму, формируя новые рамки правовой культуры и морали.

Молодые люди весьма чувствительны к распространению правового нигилизма в стране, к криминализации государственной и общественной жизни. Это рассматривается ими как основание для формирования личной позиции в данной сфере и как оправдание собственных противоправных действий. По данным исследования, больше половины молодых людей (55%) согласились с утверждением, что в современной России законным путем прожить невозможно. И лишь 45% респондентов не поддержали это высказывание [6].

Несмотря на формальное соблюдение норм представительства в выборных органах, фактическое участие молодежи в управлении делами общества чрезвычайно мало. Деятельность молодых депутатов, не имеющих опыта практической работы, налаженных связей с аппаратами районных управ, муниципальных выборных органов, во многих случаях мало эффективна. Отчуждение от реальных властных функций, насаждавшееся в течение ряда лет, травмировало молодежное сознание, обусловило безразличие к участию в управлении обществом. В результате, молодые депутаты, руководители администраций регионального и местного масштаба – крайне редкое явление в современной российской жизни [7].

Таким образом, допустимо утверждать, что недостаточное представительство молодежи в управленческих структурах выступает в качестве фактора, препятствующего модернизационному и по сути своей демократическому процессу в России.

Наряду с отмеченными обстоятельствами тесно связана низкая политическая, прежде всего, избирательная активность молодых людей. Указывая на это, С. Катаев пишет: «Лишенная четких ориентиров, вызывающих доверие, мобилизующих на деятельность, молодежь временно приберегает свою активность до лучших времен» [8]. В известной степени причины данного феномена могут быть объяснены тем очевидным фактом, что ускоренная индустриализация избирательного процесса в России и в её регионах далеко опередила процесс формирования демократической избирательной культуры у населения. Возникло противоречие между нормативными требованиями и образцами электорального поведения, которые заданы конституционным строем и избирательной системой и ориентированы на рациональную мотивацию политического участия, с одной стороны, и личностными и групповыми политическими установками и ориентациями, с другой. Последние имеют весьма сложную структуру, которая может быть ос-

мыслена и проанализирована с помощью категории «избирательная культура». В нашем конкретном случае – «избирательная культура молодежи».

Неэффективность социальной политики вообще и государственной молодежной политики, в частности, убеждает молодых людей в том, что не имеет смысла не только приобретать знания об избирательной и политической системе России в целом, но вообще участвовать в выборах.

Ситуация, безусловно, была бы иной, если бы молодежь была структурирована в политическом отношении. То есть, в ее среде выделились бы группы интересов, постепенно превращающиеся в группы давления и в той или иной форме осуществляющие более или менее активную лоббистскую политику на региональном уровне. Однако в большинстве российских регионов молодежные организации крайне слабы. Не существует даже приблизительного аналога прежнего комсомола с его разветвленной и достаточно мобильной структурой, впрочем, сегодня он и не нужен. Но вряд ли стоит обольщаться тем, что многие политические партии и общественные объединения ныне активно создают в субъектах федерации свои филиалы. Как правило, они действуют в русле политики федеральных общественно-политических структур, не учитывая региональную специфику и потому лишаясь перспективы быть понятыми и активно поддерживаемыми в молодежной провинциальной среде [9].

Таким образом, несмотря на усиливающуюся диверсификацию региональной молодежной политики, в результате которой в каждом субъекте Российской Федерации она все чаще принимает свое «особое лицо», продолжают действовать некоторые общие тенденции, характеризующие специфику государственно-общественного взаимодействия в данной сфере. Наиболее значительными из них являются:

- существование непонимания и отчуждения между государственными и муниципальными органами власти в субъектах РФ и руководством молодежных структур, которые, тем не менее, находятся в составе первых;

- существенная роль личностного фактора, что выражается в зависимости отношения к государственной молодежной политике от позиции «первого лица»;

- особое отношение к власти и управлению на региональном уровне, при котором решающая роль отводится административным методам управления, в том числе и административным способам реализации молодежной политики.

Последнее обстоятельство, несомненно, создает барьеры для усиления общественной составляющей ГМП, снижает роль и инициативу институтов гражданского общества.

Итак, анализ места государственной молодежной политики в региональном политическом дискурсе приводит к следующим выводам и заключениям. Прежде всего, необходимо определение концепции молодежной политики в регионе, по меньшей мере, формулировку её стратегических целей. Исходя из этого, необходимо включение «молодежной составляющей» во все программы и проекты развития региона. Это означает, с одной стороны, определение – как скажется реализация того или иного проекта на положении молодежи и ее перспективах; с другой – в какой мере молодежь может быть задействована для выполнения принятых решений. Всё это влечёт за собой необходимость целенаправленной работы руководства муниципальных образований, организаций, ведомств, хозяйствующих субъектов в направлении воссоздания единой структуры управления молодежной политикой,

пронизывающей все общество, способной на всех уровнях отстаивать интересы молодежи и эффективно использовать ее социальный потенциал.

В связи с этим становится всё более насущным стимулирование процесса самоорганизации молодёжи на основе многообразия интересов, ценностей и идеологий.

В настоящее время можно утверждать, что в регионах преодолена характерная для всей России практика, в соответствии с которой организационная структура государственной молодежной политики довыстраивалась при отсутствии единой стратегической линии, а иногда и при неясном представлении о целях и возможностях ГМП.

Если говорить о реализации ГМП на региональном уровне, то требуется постоянная декларация на самом высоком властном уровне идеи особого значения для области молодежной политики, пресечение любых рассуждений о нецелесообразности и необходимости разделения по ведомственному принципу. Эффективность и оптимальность государственной молодежной политики сегодня решающим образом зависит от качества управления данной сферой.

Кроме всего вышесказанного, существенную помощь в реализации ГМП может оказать развитие сотрудничества в сфере молодежной политики между субъектами Российской Федерации.

В целом же необходимо отметить, что организационный механизм реализации молодежной политики на региональном уровне активно развивается, но находится, скорее, на стадии развития и не представляет пока законченной организованной системы.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Луков В. А. Государственная молодежная политика: проблема социального проектирования будущего России // Молодежь и общество на рубеже веков. – М., 1999.

2. Шаронов А. В. Государственная молодежная политика в Российской Федерации: некоторые аспекты // Молодежь провинциальной России: социальные проблемы и перспективы развития. – Белгород, 1998. – С. 7.

3. Ежеквартальный вестник «Молодежная политика Воронежской области» №1. – Воронеж, 2010. – С. 40.

4. Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию. – М., 1997. – С. 109.

5. Лоскутова Е. Юная политика. История молодежных политических организаций современной России. – М.: Центр «Панорама», 2008. – 424 с.

6. Молодежная политика Воронежской области: проблемы, опыт и перспективы. // Сборник. – Воронеж, 2009. – С. 24.

7. Эффективность государственной власти и управления в современной России. – Ростов-на-Дону, 2003. – С. 98.

8. Катаев С. Молодежь как социокультурная общность в аспекте межпоколенческих отношений // Теоретические основания культурной политики. – М., 1999. – С. 256.

9. Ильинский И. М. О молодежной политике российского политического централизма. – М., 1999. – С. 49.