

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Астраханский государственный университет»
(Астраханский государственный университет)

кафедра философии

РЕФЕРАТ

**для сдачи кандидатского экзамена
по истории и философии науки**

**на тему: «Становление и развитие молодежной политики в РФ с 1991
по 2008 год. Историография, проблемы»**

Выполнил:
Сяснев Виктор Александрович
кафедра Отечественной истории

Астрахань – 2020 г.

Содержание:

Введение.....	2
1. Формирование нормативной правовой базы государственной молодежной политики в Российской Федерации.....	4
1.1. Первый этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации.....	5
1.2. Второй этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации.....	9
1.3. Третий этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации.....	13
2. Проблемы в сфере реализации молодежной политики в РФ.....	15
3. Перспективы развития государственной молодежной политики в РФ.....	17
Заключение.....	19
Список литературы.....	22

Введение

Одно из важнейших условий, которое на сегодняшний день необходимо исполнять любому государству мирового сообщества является активное вовлечение молодежи в политические процессы, а, следовательно, создание и разработка эффективного механизма реализации государственной молодежной политики в качестве важнейшей составляющей внутренней политики. Исключением в данном случае не является и Российская Федерация.

Результаты анализируемого исторического материала начала 1990-х - середины 2000-х гг. позволяют выделить следующие факторы, обуславливающие необходимость и правомерность выделения молодёжных вопросов в самостоятельную часть государственной политики.

1. Доля молодых граждан в возрасте от 14 до 30 лет составляет более 25% населения страны, поэтому государство и общество обязаны строить общую политику с учётом потребностей молодого поколения.

2. Молодёжь призвана осуществить важнейшую социальную задачу общества - перейти от детства с патернализмом государства к взрослому состоянию с самостоятельной жизнедеятельностью. При этом молодые люди, особенно при рыночных отношениях, нуждаются в помощи и поддержке государства.

3. Законодатель, с учётом особенностей молодёжи и подростков, вынужден дифференцированно подходить к нормативам во всех сферах общественной жизни. Особенности молодёжи специально оговариваются в законах о труде, образовании, здравоохранении и других документах.

4. Молодёжь - это та часть населения, которая определяет будущее общества, нации, народа.

5. На молодые годы приходится важнейший период - создание семьи и рождение детей. Молодая семья нуждается в особой заботе, помощи государства.

6. Многие государственные и общественные сферы деятельности напрямую выходят на молодёжь. Это образование, воспитание, вопросы досуга, культура, спорт - вопросы государственной политики, решение которых должно проводиться объединёнными усилиями государства и общества.

7. Проблемами молодёжи занимаются самые различные государственные ведомства. При этом средства, отводимые на финансирование молодёжных программ, нередко направляются на решение других вопросов. Данные факторы свидетельствуют о

необходимости расширения понятия «государственная молодёжная политика». В Указе Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодёжной политики» целостная молодёжная политика представляется как одно из направлений социально-экономической политики государства, причём приоритетных направлений»¹.

На сегодняшний день государственная молодежная политика в Российской Федерации остается основным механизмом взаимодействия государства с молодежью. И определенный положительный опыт этого взаимодействия уже накоплен. Однако государственная молодежная политика в Российской Федерации остро нуждается в надежных конституционно-правовых гарантиях. Принятие единого Федерального закона РФ «О государственной молодежной политике» позволит создать стабильную организационную, законодательную и финансовую основу для осуществления такой политики, обеспечить единый подход к формированию системы законов, в которых бы находили отражение вопросы государственной молодежной политики.

Кроме законодательного регулирования в сфере государственной молодежной политики в Российской Федерации необходимо регулирование на уровне программного обеспечения. Опыт, накопленный в части управления федеральной целевой программой с 1993 по 2005 годы, показывает, что этот инструмент является удобным и действенным. Федеральная программа создаст в целом систему ключевых показателей эффективности реализации государственной молодежной политики в стране, обеспечит возможность оптимизации действия различных ведомств, а соответственно, поможет устранить дублирование и установить единые стандарты работы с молодежью на всей территории страны, сделает услуги для молодежи комплексными, объединяющими усилия различных органов исполнительной власти, позволит обеспечить адресность, последовательность, преемственность и контроль инвестирования государственных средств в молодежную сферу. В этих условиях принятие Федерального закона РФ «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» и федеральной молодежной программы становится актуальной государственной задачей.

Для построения эффективной системы реализации государственной молодежной политики в России необходимо проанализировать исторический опыт, накопленный в нашем государстве в области молодежной политики.

¹ Рожнов О. А. Молодежная политика и молодежное движение в России: 15 лет перемен // Вестник аналитики. 2005. №3(21). С. 30-33

1. Формирование нормативной правовой базы государственной молодежной политики в Российской Федерации

С распадом Советского Союза начался новый, постсоветский период историографии, во многом подготовленный «перестройкой» и «гласностью».²

Идея о необходимости разработки государственной молодежной политики в нашей стране впервые была озвучена в 1986 году исследователем проблем российской молодежи директором научно-исследовательского центра при Высшей комсомольской школе профессором И.М. Ильинским в докладе «Проблемы молодежи и молодежной политики в условиях ускорения социально-экономического развития советского общества» на юбилейной сессии данного Научно-исследовательского центра. В период перестройки комсомол как основной инструмент государственной политики в молодежной среде начинал терять привлекательность, требовались новые подходы к работе с молодежью, возникала объективная потребность в осмыслении происходящих перемен в общественно-политической жизни СССР и формулировании новой повестки молодежной политики. В связи с этим автором был предложен комплекс практических мер, необходимых для претворения идеи «молодежной политики» в реальность: во-первых, это создание Государственного комитета СССР по делам молодежи и соответствующих структур на местах, значительное увеличение государственных денежных и материальных вложений «в молодежь»; во-вторых, разработка Всесоюзной комплексно-целевой программы «Молодежь страны Советов»; в-третьих, ежегодное предоставление ЦК партии и Правительству СССР комплексной информации о положении дел в молодежной среде, то есть подготовка ежегодных докладов по наиболее острым вопросам положения молодежи в той или иной сфере жизни общества с целью принятия оперативных мер по улучшению ситуации; в-четвертых, принятие «Закона СССР о молодежи». В этом контексте молодежная политика трактовалась, с одной стороны, как «система идей и теоретических положений о молодежи, ее месте и роли в обществе», а с другой - как «практическая деятельность государства, общественных организаций и других социальных институтов по реализации этих идей и положений в целях формирования и развития молодежи, реализации ее творческих потенций в интересах общества». В дальнейшем постулаты концепции государственной молодежной политики И. М. Ильинского, включающие взаимодействие государства с институтами гражданского общества, были положены в

² Билим Н.Н. Историография государственной молодежной политики СССР и ее реализации на Дальнем Востоке в 1922-1941 гг. (постсоветский период)// История государства и права. 2012. №18. С. 24.

основу первого нормативно-правового акта в сфере государственной молодежной политики в СССР - Закона СССР от 16.04.1991 № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР». С этого момента государственная молодежная политика впервые была конституирована как государственная деятельность с привлечением к ней негосударственных субъектов. Параллельно с нормативным оформлением происходило организационное становление государственной молодежной политики. В мае 1991 года в целях управления реализацией Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» был создан Комитет по делам молодежи при Правительстве СССР, который, однако, не успел себя проявить на деле в связи с августовским путчем и дальнейшими событиями, связанными с распадом Советского Союза. В дальнейшем процесс институционализации государственной молодежной политики продолжался уже в отдельно взятых суверенных государствах СНГ.

1.1. Первый этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации

Первый этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации можно отнести к первой половине 90-х годов XX века (1991-1995 гг.). Это период деинституционализации советской и генезиса российской государственной молодежной политики. В условиях становления демократической политической системы в начале 1990-х годов на государственном уровне необходимо было переосмыслить систему работы государства с молодежью, выработать качественно новые подходы к воспитанию молодого поколения в соответствии с демократическими ценностями. В этот период в России закладываются институциональные основы государственной молодежной политики, складывается ее двухуровневая система, включающая федеральный и региональный уровни.

Основа современной государственной молодежной политики РФ на федеральном уровне начала складываться в 1992 году. Начало было положено указом Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 16 сентября 1992 г. «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», который стал первым федеральным документом, официально оформившим отношения молодежи и государства в новых российских реалиях. Указ впервые в истории Российской Федерации законодательно закрепил конкретные социально-экономические, правовые и организационные условия и гарантии для социального становления и максимального раскрытия потенциала молодежи

в интересах развития общества. В соответствии с документом, осуществляя свою деятельность, глава государства получал разнообразные политико-правовые инструменты влияния на государственную молодежную политику в виде ежегодных посланий к Федеральному Собранию, издания нормативных и ненормативных правовых актов. Таким образом, в документе отчетливо обозначилась первоочередная роль Президента РФ в определении основ государственной молодежной политики.

В 1990-е годы определенная часть указов и распоряжений Президента РФ была посвящена институциональному становлению и развитию государственной молодежной политики в Российской Федерации. По сути, само создание данной системы началось с введения 29 января 1992 года распоряжением Президента РФ № 39-рп должности полномочного представителя Правительства Российской Федерации по делам молодежи с аппаратом численностью 14 штатных единиц.³ А распоряжением от 10 июня 1994 г. № 295-рп был создан Совет по делам молодежи при Президенте РФ и утвержден его персональный состав, что выводило на уровень главы государства решение молодежных проблем и способствовало установлению непосредственного взаимодействия государства с молодежью.

Важную роль в становлении основ молодежной политики в нашей стране на первом этапе ее развития сыграл высший законодательный орган государства Верховный Совет Российской Федерации. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 года № № 50904 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» государственная молодежная политика определялась как деятельность государства, нацеленная на развитие молодежных объединений, движений и инициатив. Устанавливалось, что государственная молодежная политика осуществляется государственными органами и их должностными лицами, молодежными объединениями, их ассоциациями, молодыми гражданами. В данном нормативно-правовом акте, так же, как и в Законе СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР», важнейшим направлением реализации государственной молодежной политики рассматривалась поддержка деятельности молодежных и детских общественных объединений. Постановление стало основой правовой базы государственной молодежной политики в Российской Федерации на последующие десятилетия. Так как Конституция Российской Федерации, принятая в 1993

³ Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации: проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой в период осенней сессии 2007 года (октябрь). Выписка из протокола от 10 сентября 2007 года № 262 заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания РФ

году, понятия «государственная молодежная политика» не содержит, в соответствии с п. 2 разд. 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации основой правовой базы государственной молодежной политики в Российской Федерации до настоящего времени остается постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 50904 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации». В документе зафиксированы общие положения государственной молодежной политики, ее цели, принципы и формы реализации. Базовые направления постановления содержат концептуальные положения, на основе которых формируется и осуществляется государственная молодежная политика в Российской Федерации. Цели и принципы политики являются общими для всех уровней государственной власти и управления. Согласно постановлению, реализация мер в области государственной молодежной политики в России осуществляется органами государственной власти и управления на основе принимаемых нормативных актов и программ в соответствии с компетенцией этих органов. Государственная молодежная политика определяется в документе как деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Нижняя возрастная граница устанавливается в 14, а верхняя в 30 лет.⁴

Переход к новым рыночным условиям ставил в неоднозначное положение молодое поколение, связанное со сложностями в сфере профессионального целеполагания, трудоустройства, приобретения жилья, что могло обернуться протестными настроениями в молодежной среде. Сложная экономическая и социально-политическая ситуация в стране требовала особой целенаправленности законотворческой деятельности. Закономерным итогом осознания этой потребности на государственном уровне стала разработка Федеральной программы «Молодежь России» и ее принятие указом Президента РФ от 15 сентября 1994 г. № 1922. В дальнейшем понимание необходимости концентрации различных ресурсов, в том числе финансовых и организационных, для реализации различного рода молодежных программ привело к образованию указом Президента РФ от 6 марта 1995 г. № 242 Национального фонда молодежи.⁵ Его создание

⁴ Гукова И.Н. 2016. Развитие общественно-политической активности молодежи на основе взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества. Дис. ... канд. полит. наук. Орел, 179.

⁵ Першуткин С.Н. 2007. Роль Президента России в разработке и реализации государственной молодежной политики: нормативно-правовые основы, пути и формы активизации. Государственная власть и местное самоуправление. (9): 31-35.

было инициировано Советом по делам молодежи при Президенте РФ и комитетом Российской Федерации по делам молодежи (федеральный орган исполнительной власти). Фонд гарантировал финансовые и организационные механизмы обеспечения молодежных программ необходимыми средствами из внебюджетных источников и кадровым сопровождением. Через два года с целью повышения значимости и эффективности работы с молодым поколением Федеральной целевой программе «Молодежь России» указом Президента РФ от 15 мая 1996 г. № 716 присвоен статус президентской, а днем позже был подписан еще один указ - от 16 мая 1996 г. № 727 «О мерах по государственной поддержке объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи». Федеральная программа «Молодежь России» впоследствии принималась еще дважды и на протяжении длительного периода времени (до 2005 г.) была основным инструментом реализации государственной молодежной политики. Целью программы было создание правовых, экономических и организационных механизмов осуществления государственной молодежной политики. О конкретных результатах реализации этих программ судить сложно, так как серьезных мониторинговых исследований на эту тему не проводилось. Если же говорить в целом, то в государственном докладе «Положение молодежи в Российской Федерации и государственная молодежная политика» (1998 г.), было отмечено, что закрепленные в принятой президентской программе ожидаемые конечные результаты ее реализации оказались невыполнимы. Система предусмотренных программных мероприятий не могла обеспечить решения столь масштабных задач, то есть задач социального развития всей России на многие десятилетия. Из-за отсутствия финансирования и в целом ресурсного обеспечения запланированная работа по программе была сорвана, что не позволило в 1996-1997 гг. достичь значимых успехов, хотя бы по некоторым из заявленных в ней направлениям. Существенное сдерживающее воздействие на реализацию программы также оказали: слабая нормативная правовая база государственной молодежной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях; установка власти рассматривать молодежь в качестве одной из социально незащищенных групп населения, а не как основной ресурс социального развития; отсутствие полностью сформированной системы органов по делам молодежи в субъектах Российской Федерации; сложности в кадровом обеспечении организационных структур молодежной политики.⁶

⁶ Гукова И.Н. 2016. Развитие общественно-политической активности молодежи на основе взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества. Дис. ... канд. полит. наук. Орел, 179.

После реализации федеральных целевых программ «Молодежь России (1998-2000 гг.)» и «Молодежь России (2001-2005 гг.)» цикл применения целевого программирования в государственной молодежной политике был прерван. Были подготовлены концепции Федеральной целевой программы «Молодежь России» на 2006-2010 гг., а затем и на 2011-2016 гг., но они так и не были приняты. Первые две программы Федеральной целевой программы «Молодежь России» имели статус президентских, третья такого статуса не получила. Федеральные целевые программы задали определенные рамки, методологический каркас и механизм финансирования реализации государственной молодежной политики. Региональные программы в основном повторяли приоритеты, структуру и мероприятия федеральных программ, чем были обеспечены определенная унификация и единообразие подходов к реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.⁷

В связи с отработкой в стране механизма государственной молодежной политики и с поиском оптимальной структуры федеральных органов исполнительной власти неоднократно принимались президентские указы, касающиеся создания или реорганизаций Комитета по делам молодежи. В конечном итоге в первый период, когда работал данный Комитет, несмотря на разную степень успешности, был принят целый ряд документов, направленных на выстраивание системы в отношениях государства с молодежью.

1.2. Второй этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации

Вторым этапом в формировании нормативной правовой базы государственной молодежной политики в Российской Федерации были 1995-1999 годы. В этот период было необходимо определить правовое поле деятельности негосударственных институтов, в частности молодежных общественных объединений в принятых федеральных законах «Об общественных объединениях» (19 мая 1995 г.), «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (18 июня 1995 г.), «О некоммерческих организациях» (12 января 1996 г.). Перечисленные законы дали определение понятий «общественное объединение» и «государственная поддержка общественного объединения», а также сформулировали принципы государственной

⁷ Молодежь России 2000-2025: Развитие человеческого капитала. М., 2013. Доклад подготовлен специалистами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) по заказу Федерального агентства по делам молодежи в 2013 г. URL: <http://www.vmo.rgub.ru/files/report-937-2.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

поддержки общественных объединений, обозначили приоритетные направления и формы ее реализации, провели разграничение деятельности органов государственной власти и общественных объединений. Таким образом, в законах были заложены подходы к созданию системы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в лице общественных объединений.⁸

Этот период также характеризуется складыванием структуры государственных органов по делам молодежи на федеральном и региональном уровнях и принятием важных законов на всех уровнях государственной власти. Первостепенное значение имело принятие Федерального закона РФ от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Указанный закон сыграл определяющую роль в развитии взаимодействия государства с молодежными общественно-политическими организациями и движениями на данном этапе. Этот федеральный закон впервые в отечественной практике закрепил принцип субсидиарности, заключающийся в передаче финансовых средств напрямую адресату. Механизм предполагал оказание со стороны государства административной, финансовой, консультационной и иной поддержки молодежным организациям и движениям, деятельность которых укладывалась в легитимные рамки. Закон также определил гарантии, общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений на федеральном уровне в объеме целевого финансирования из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов Российской Федерации, выделяемых на эти цели. Закон закрепил такие виды государственной поддержки молодежных и детских объединений как финансирование молодежных мероприятий, поддержка молодежных объединений, информационное обеспечение и подготовка кадров; поддержка молодежных проектов и программ.

Особое внимание в законе уделено формированию Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, что отразилось в распоряжении Российского комитета молодежи «О государственной поддержке молодежных и детских объединений», вышедшем в 1996 году. В Федеральный реестр в 2002 году были включены 57, а в 2003 году - 61 общероссийская общественная организация, пользующаяся государственной поддержкой. Среди них наиболее крупными стали Российский союз молодежи (РСМ) - правопреемник ВЛКСМ, союзы и ассоциации студентов. В октябре 1995 года на II Конференции Ассоциации студенческих организаций

⁸ Гукова И.Н. 2016. Развитие общественно-политической активности молодежи на основе взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества. Дис. ... канд. полит. наук. Орел, 179.

было принято решение о вхождении в состав Российского союза молодежи в качестве ассоциированной организации. В целом для общественных объединений и движений реестровый механизм гарантировал оптимальные условия функционирования. Следствием стало создание таких крупных молодежных объединений, как Российский союз студентов, Детские и молодежные социальные инициативы (ДИМСИ), Национальная молодежная лига. Эти организации входили в федеральный и региональный реестры молодежных организаций, получавших ежегодную государственную поддержку.

Реестровый механизм подготовил почву для президентских выборов 1996 года, а систематическая поддержка молодежных общественных организаций давала власти определенную возможность использовать молодежь в качестве потенциального электората. После победы на выборах федеральная власть утратила интерес к совершенствованию институционально-правовой основы государственной молодежной политики. Новое поколение политиков не осознало не только идейно-воспитательную сторону поддержки молодежного движения, но и экономическую целесообразность финансовых вложений в организацию общественно полезной занятости молодежи, что позволило бы сэкономить гораздо большие средства, расходуемые на преодоление девиантных проявлений в молодежной среде.

Законы «Об общественных объединениях» (19 мая 1995 г.) и «О некоммерческих организациях» (12 января 1996 г.), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (11 августа 1995 г.) в части, касающейся добровольческой деятельности, также были направлены на регламентацию деятельности общественно-политических объединений и явились важной составляющей законодательства в отношении общественных молодежных организаций. Так, в июле 1998 года по инициативе комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи был внесен на рассмотрение в Государственную Думу проект федерального закона РФ «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации», претендующего на статус базового закона в сфере государственной молодежной политики в стране. В первой половине 1999 года проект закона был рассмотрен Советом Государственной Думы РФ. В июне 1999 года он был принят в первом, втором чтении в окончательной редакции. Принятием данного федерального закона предполагалось систематизировать нормативные правовые акты, образующие законодательство о государственной молодежной политике. В содержании правовых норм отразились подходы, использованные ранее при разработке законопроекта СССР «Об

общих началах государственной молодежной политики в СССР». В то же время новый законопроект должен был отразить радикально изменившиеся за прошедшее десятилетие условия деятельности всех субъектов формирования и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации. Он определил приоритетные области государственной молодежной политики, среди которых поддержка экономической самостоятельности молодежи и реализации ее права на труд, поддержка государством молодых семей и др. В соответствии с этими приоритетами предполагалось нормативно закрепить положения, направленные на расширение участия молодых граждан в формировании и реализации государственной молодежной политики. Однако, несмотря на прогрессивность, в ноябре 1999 года законопроект был отклонен Президентом РФ (письмо № Пр-1522). Аргументом выступило несоответствие закона нормативной базе Российской Федерации с конкретными примерами замечаний по статьям.

Работа над законопроектом продолжилась в 2000 году, вопрос неоднократно рассматривался специальной комиссией в Государственной Думе, в комитете по делам женщин, семьи и молодежи. Но в июле 2000 года ранее принятая редакция закона в очередной раз не была одобрена Президентом РФ, Госдума и в этот раз не смогла преодолеть его вето. К тому времени молодежная сфера уже находилась в ведении Министерства образования РФ. Позднее, в 2004 году, законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думой как не имевший законодательной перспективы. В качестве аргумента, препятствующего положительному рассмотрению вопроса, законодатели привели отсутствие на тот момент стратегического документа (доктрины, концепции, стратегии) о государственной молодежной политике в РФ. К тому времени Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» 1993 года устарело, а новый документ еще не разработали.

Возможность играть в молодежную политику (принимать законы и отменять их важнейшие нормы, учреждать органы исполнительной власти и ликвидировать их, финансировать целевые программы и урезать их) означала, что это направление политики в рассматриваемый период носило для государства периферийный характер. О молодежных проблемах вспоминали, но в моменты, когда нужно было выиграть выборы или не допустить смены политической элиты, особенно на фоне начавшихся в бывших социалистических странах «цветных революций».

Медленный процесс развития молодежной политики на федеральном уровне восполнялся структурной и нормотворческой активностью в субъектах Российской

Федерации. Из 89 субъектов на тот момент в 84 действовали молодежные комитеты или отделы по делам молодежи, на уровне городов и районов их общее количество составляло не менее 3 тысяч.⁹ В 35 регионах были разработаны и приняты законы о государственной молодежной политике, в 21 регионе - законы о государственной поддержке молодежных общественных организаций.

1.3. Третий этап формирования государственной молодежной политики в Российской Федерации

Третий этап развития молодежной политики в РФ начинается со сменой политического руководства страны в 2000 году и продолжается до настоящего времени. Это этап реинвентаризации системы государственной молодежной политики, предполагающий отказ от формальных юридических механизмов в системе государственной молодежной политики из-за их неэффективности и переход к анализу отечественного опыта последнего десятилетия с целью выработки программы модернизации государственной молодежной политики. На третьем этапе инициатива по формированию молодежной политики вновь переходит на федеральный уровень, что обусловлено рядом факторов политического и социального характера.

С начала 2000-х годов происходит постепенная эволюция политического режима в сторону усиления вертикали президентской власти, централизации отношений федерального центра и регионов. Изменения характера политического режима отражаются на системе взаимоотношений государства с молодежными политическими и общественными организациями. В этот период, как молодежным сектором, так и руководством государства неоднократно поднималась проблема изменения концептуального подхода к молодежной сфере по причине несоответствия стоящих перед обществом в молодежной сфере задач и существующей структуре управления ею. Руководство министерств, в ведение которых передавалась молодежная политика, пыталось определиться, в чем же предмет, цель, задачи, механизмы этой отрасли. В этот период продолжались поиски приемлемой модели управления государственной молодежной политикой в РФ. Была создана Правительственная комиссия по делам молодежи, которую возглавила на тот момент заместитель Председателя Правительства РФ В.И. Матвиенко. Комиссия являлась координационным органом для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов

⁹ Шаронов А.В. 1994. Государственная молодежная политика в Российской Федерации: некоторые аспекты. Молодежь провинциальной России: социальные проблемы и перспективы развития. Материалы областной научно-практической конференции. Ред. А.П. Скворцова, Белгород, Везелица: 5-9.

исполнительной власти субъектов Федерации по формированию и реализации государственной молодежной политики. По факту это означало, что государственная молодежная политика постепенно встраивалась в социальный блок и должна была реализовываться в единой парадигме социальной политики, проводимой Правительством Российской Федерации. Таким образом, центр и формирования, и проведения государственной молодежной политики был перемещен в Правительство Российской Федерации. Решение возложить и функции целеполагания, и функции достижения поставленной цели на один орган вызывало определенные нарекания с момента его принятия. Последующая практика деятельности Правительственной комиссии подтвердила эти опасения. С возложенной на нее ролью она в полной мере не смогла справиться. Указом Президента России в 2004 года в ходе формирования нового российского правительства после вступления в должность избранного на второй срок Президента Российской Федерации В.В. Путина были образованы Министерство образования и науки Российской Федерации, в структуре которого был создан Департамент по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей; Федеральное агентство по образованию и в его структуре - Управление по делам молодежи. Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи был образован 24 сентября 2007 года, а через год 12 мая 2008 года создано Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, а Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь), подведомственное Минспорттуризму России.¹⁰

В 2001 году государством использовался механизм Правительственной комиссии, которая разработала Концепцию государственной молодежной политики в Российской Федерации. Документ активизировал меры по поддержке общественных инициатив молодежных и детских общественных объединений, общественно полезной деятельности молодых граждан, по созданию условий для реализации созидательной активности, потенциала молодых граждан во всех сферах общественной жизни. Концепция была одобрена Правительственной комиссией по делам молодежи в декабре 2001 года и была готова для вынесения на заседание Правительства РФ. Однако в 2002 году по проблемам молодежи Президентом РФ была создана новая рабочая группа Госсовета, в состав

¹⁰ Молодежь России 2000-2025: Развитие человеческого капитала. М., 2013. Доклад подготовлен специалистами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) по заказу Федерального агентства по делам молодежи в 2013 г. URL: <http://www.vmo.rgub.ru/files/report-937-2.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

которой входили главы регионов, обладающие всей полнотой информации о проблемах молодежи на местах. В этих условиях вопрос вынесения ранее подготовленной концепции потерял актуальность. Сложившаяся ситуация была обусловлена рядом причин. Во-первых, параллельное существование структур, курирующих молодежные вопросы - Правительственной комиссии, действующей в рамках исполнительной власти, и Временной комиссии Совета Федерации по делам молодежи от законодательной власти - приводило к структурно-функциональной путанице. Во-вторых, целью работы названных федеральных структур было получение информации о положении молодежи с мест, потому все регионы форсировано предоставляли информацию в широком объеме, выступая со своими оценками и предложениями. Вследствие этого проекты новых концепций государственной молодежной политики появлялись один за другим, при этом новые концепции противостояли друг другу не только по содержанию, но и по месту их разработки. В-третьих, специфика построения российского законодательства основана на отраслевом принципе, это выражается в том, что законотворческая деятельность осуществляется в рамках определенной сферы жизнедеятельности, а не применительно к каким-либо субъектам общественных отношений.

Неудачной была попытка концептуальной разработки государственной молодежной политики, предпринятая Общественной молодежной палатой при Государственной Думе ФС РФ. Подготовленная Концепция закона не имела перспектив также по причине отсутствия базового стратегического документа и политической воли руководства в отношении кардинального изменения законодательства в этой сфере.

В эти года молодежной политике придавалось огромное значение, что подтверждали слова главенствующих субъектов политических процессов, например Президента Российской Федерации Путина В.В., который в рамках первого заседания организационного комитета по проведению года молодежи в России 29 февраля 2009 г. буквально заявил следующее: «Когда мы говорим о молодежной политике, то имеем в виду целый комплекс экономических, социальных вопросов, проблем демографии, науки, образования, жилищной политики... Те, кому сегодня 15, 20, 30 лет, в 40 лет станут главными действующими лицами в нашей стране по реализации планов и проектов развития Российской Федерации, укрепления гражданского общества и его институтов».¹¹

2. Проблемы в сфере реализации молодежной политики в РФ

¹¹ Путин В.В. Речь Президента Российской Федерации на Первом заседании организационного комитета по проведению года молодежи в России 19 февраля 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/4834>.

Социальное положение большей части молодежи в Российской Федерации в настоящее время остается неудовлетворительным. Об этом свидетельствуют ухудшающаяся демографическая ситуация (численность детей и молодежи в России за последние 10 лет уменьшилась на 6,5 миллиона человек), высокая смертность в молодом возрасте, неблагоприятные характеристики состояния здоровья, проблемы в получении образования, отсутствие у значительной части молодых семей нормальных условий для жизни и осуществления репродуктивных функций, сохранение высокого уровня преступности в молодежной среде, увеличение числа молодых граждан, живущих за чертой бедности.

Резко обострились проблемы занятости молодежи. Каждый третий безработный в Российской Федерации - молодой человек.

Острой стала проблема распространения детской и юношеской наркомании. Наркотики регулярно употребляют более двух миллионов молодых россиян, четверть миллиона из них приобрели хроническую наркозависимость. С увеличением числа лиц, употребляющих наркотики, резко возрос уровень распространения ВИЧ-инфекции.

На моральный, нравственный, интеллектуальный потенциал молодого поколения крайне негативно влияет деятельность российских средств массовой информации. Следствием этого стало оскудение духовного мира вступающих в самостоятельную жизнь россиян, криминализация сознания молодых граждан, рост агрессивности в молодежной среде.

Крайне затруднен доступ молодежи в средства массовой информации для выражения своих интересов, культурных ориентаций и способностей в связи с их коммерциализацией.

Государственная политика в отношении молодежи оказалась сегодня в кризисном состоянии: отсутствует концептуальная база государственной молодежной политики, нет четкого определения ее целей и задач, отсутствуют глубокая научная обоснованность государственной молодежной политики, ее логическая скоординированность с другими сферами государственной политики, соответствующая потребностям инфраструктура учреждений по работе с молодежью, дезинтегрирована деятельность в данной сфере государственных органов управления, недостаточно высок уровень кадрового и финансового обеспечения государственной молодежной политики.

До настоящего времени не создана целостная нормативно-правовая база государственной молодежной политики. Не выработан единый подход к ее формированию. Остро стоят вопросы определения и концептуального закрепления

стратегических направлений государственной молодежной политики и выделения приоритетов при ее реализации.¹²

Таким образом, можно выделить две основные проблемы в сфере реализации государственной молодежной политики российского государства.

Во-первых, отсутствие Федерального закона о государственной молодежной политике, который закрепил бы понятие молодежной политики, основные цели, задачи, механизмы реализации, а также административно-управленческую систему органов, ответственных за ее осуществление. При этом следует отметить, что в странах СНГ, кроме России и Армении, имеются базовые законы в сфере государственной молодежной политики. В Азербайджане, Казахстане и Туркмении действуют законы «О государственной молодежной политике», в Киргизии, Белоруссии и Узбекистане - «Об основах государственной молодежной политики», в Молдавии - «О молодежи», Таджикистане - «О молодежи и государственной молодежной политике», Украине «О содействии социальному становлению и развитию молодежи». В ряде стран созданы государственные органы по делам молодежи, приняты национальные программы [Певцова, 2007].

Во-вторых, отсутствие профильного министерства, которое занималось бы исключительно проблемами молодежи, как стратегического ресурса инновационного развития России и вобрало бы в себя всю необходимую совокупность полномочий и компетенций, находящихся сегодня в ведении достаточно большого количества органов исполнительной власти Российской Федерации [Самохвалов, 2016].

В современных условиях именно государственная молодежная политика призвана стать одним из важнейших элементов формирования конкурентоспособности российского государства в условиях трансформации мирового политического, геоэкономического и геокультурного ландшафта в начале XXI столетия.

От решения обозначенных проблем в недавнем историко-политическом прошлом нашей страны во многом будет зависеть будущее России, поскольку в 21 веке неоспоримые преимущества будут иметь государства, которые создадут эффективную систему государственной молодежной политики, что позволит использовать огромный потенциал, заложенный в молодежи на благо развития страны.

3. Перспективы развития государственной молодежной политики в РФ.

В ближайших перспективах ГМП предстоит пройти следующие этапы:

¹² Немерюк А. О молодежной политике с современной России // Журнал "Власть". 2009

1 этап - "инвентаризация" (сбор, систематизация и анализ опыта последнего десятилетия для выявления наиболее эффективных решений во всех звеньях молодежной политики, выработка программы модернизации ГМП).

2 этап - "модернизация" (проектирование и внедрение обновленных элементов ГМП) - 1 - 1,5 года: принятие недостающих и корректировка существующих нормативных правовых актов; модернизация инфраструктуры реализации проектов и ГМП в целом; реализация системообразующих федеральных проектов-моделей и программ; распространение и внедрение лучшего опыта служб для молодежи, создание недостающих социальных служб; корректировка механизмов финансового обеспечения ГМП, формирование экспертно-аналитических и информационных структур.

3 этап - "внедрение модернизированной ГМП в субъектах Федерации" - 3 года: принятие пакета обеспечивающих и развивающих ГМП законов и программ; обобщение результатов реализации пилотных проектов в регионах, типологизация и унификация инфраструктуры в регионах; внедрение ГМП в различные отраслевые направления государственной политики, программы политических партий; выстраивание отношений центр-регионы; консолидация субъектов ГМП, создание условий для объединения их в саморегулирующиеся организации для передачи им части функций государства; модернизация системы подготовки кадрового резерва ГМП; внедрение элементов политического обеспечения ГМП.

4 этап - "обеспечение стабильного функционирования ГМП" - 5,5 -6 лет: мониторинг эффективности и коррекция реализуемых программ и проектов; продолжение институционального развития ГМП; организация политического обеспечения ГМП.

Реализация плана первоочередных мероприятий позволит создать нормативно-правовую базу и финансовое обеспечение для проведения активной государственной молодежной политики.

Главным результатом реализации государственной молодежной политики должно стать улучшение положения молодежи в обществе и, как следствие, увеличение вклада молодых людей в развитие страны. Оценку реализации стратегии государственной молодежной политики можно будет проводить по двум основным группам результатов.

К первой группе относятся результаты, характеризующие ожидаемые улучшения в положении молодежи:

- повышение уровня ее здоровья;
- повышение уровня образования;

- повышение уровня доходов молодых людей в сравнении с предыдущим периодом и доходами взрослого населения.

Вторая группа результатов будет характеризовать вклад молодежи в социально-экономическое, общественно-политическое и социокультурное развитие страны.

К числу важнейших ожидаемых изменений относятся:

- сокращение уровня безработицы в молодежной среде;
- снижение уровня правонарушений среди молодежи;
- повышение деловой, предпринимательской, творческой, спортивной активности молодежи;
- повышение уровня самоорганизации и самоуправления молодежи в жизни общества.

Следует предоставить режим наибольшего благоприятствования молодому поколению в вопросах творческой, интеллектуальной, социальной и экономической самореализации.¹³

Заключение

Молодежь как стратегический резерв востребуется государством и обществом при возникновении необходимости, в определенное время или в перспективе посредством реализации социальными институтами соответствующего функционала. Молодежь как актуальный ресурс востребуется не только постоянно, но и включается на правах равного партнера в решение актуальных и перспективно важных проблем как в интересах всего общества в целом, так и непосредственно в интересах самой молодежи с учетом актуальных проблем, интересов, потребностей и возрастающих возможностей.

Создание в структуре Правительства России Государственного комитета по делам молодежи (в 2007 г.) означает, что вновь возникает внимание к активизации молодежного ресурса в достижении целей социального, экономического и культурного развития России, повышении ее роли в мировом сообществе, продолжается процесс формирования институтов власти в этой сфере государственной деятельности. В этом случае особенно актуальным становится преодоление сложившихся противоречий в формировании и реализации государственной молодежной политики в России, в том числе и в соотношении общегосударственных и региональных ее компонентов.

¹³ Б.А. Ручкин, В.А. Родионов, А.В. Пыжиков. «Молодежь как стратегический ресурс развития российского общества. Человек и общество 1998г.

Молодежь — та часть российского общества, с которой в наибольшей степени связаны перспективы дальнейшего развития России на ближайшие десятилетия. Составляя примерно четвертую часть населения страны, молодежь должна играть большую роль в социальных переменах, в реализации курса реформ. Реализация интересов и удовлетворение потребностей молодежи во многом зависит от конкретной политики и действий власти на этом уровне. Разработка и реализация молодежной политики, учитывающей как национальные и мировые тенденции общественного развития, так и стратегические ориентиры развития субъектов Российской Федерации, становится необходимой социальной инновацией, ключевым фактором развития территорий. Одновременно активизируется роль социальных институтов, связанных с осуществлением этой политики, в трансформации социальной структуры общества, поскольку здесь возникают эффекты регулирования положения молодежи на рынке труда, перспектив ее трудоустройства на региональном уровне.

В ходе реализации ГМП необходимо стабилизировать положение молодежи как социально-демографической группы, являющейся единственным ресурсом нации, на который в ближайшее десятилетие ляжет весь груз ответственности за поколение своих детей и старшее поколение, а, следовательно, и ответственность за будущее государства.¹⁴

В условиях отсутствия базового закона о молодежной политике на протяжении всего рассматриваемого нами периода и до настоящего времени регулирование этой сферы осуществлялось и продолжает осуществляться на подзаконном уровне. Среди документов, регулирующих молодежную сферу на разных этапах, можно выделить такие, как указ Президента РФ «О проведении в Российской Федерации Года молодежи»; указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи», регулирующий вопросы, связанные с оказанием государственной поддержки общественным объединениям, ведущим работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи; указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи», определяющий порядок выплаты и размер премий для поддержки талантливой молодежи в возрасте от 14 до 25 лет; указ Президента РФ «О неотложных мерах государственной поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования», принятый в целях сохранения и развития интеллектуального потенциала Российской Федерации и усиления государственной

¹⁴ Н.В. Подвойская, «Жизненные силы молодежи как потенциал инновационного развития России начала XXI века». Социальная политика и социология № 4 2008г.

поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования и др. В свою очередь, основные мероприятия, проводимые государством в отношении молодежи, реализовывались в соответствии с такими документами как «Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2016 года» (2006), «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (2008), а отдельные направления молодежной политики регулировались специальными законами и законодательными актами (правовая поддержка молодежи, молодой семьи, жилищные права молодежи, правовое регулирование толерантности в молодежной среде, развитие молодежных объединений и т. д.).

Из-за отсутствия Федерального закона «О государственной молодежной политике» одним из основополагающих механизмов реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2005 года являлись федеральные целевые программы («Молодежь России» на 1994-1997, 1998-2000, 2001-2005 годы), которые закрепили основные цели на данный период. Среди них создание экономических, правовых и организационных механизмов осуществления государственной молодежной политики (1994-1997), формирование и укрепление условий для гражданского становления и социальной самореализации молодежи (1998-2000), создание и развитие условий для воспитания у молодых людей гражданского сознания, их личностной самореализации как активных участников преобразования российского общества (2001-2005). В 2005 году программный механизм был прерван и не возобновлен до настоящего времени.

Список литературы

1. Билим Н.Н. Историография государственной молодежной политики СССР и ее реализации на Дальнем Востоке в 1922-1941 гг. (постсоветский период)// История государства и права. 2012. №18. С. 24.
2. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 19. Ст. 533.
3. Гукова И.Н. 2016. Развитие общественно-политической активности молодежи на основе взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества. Дис. ... канд. полит. наук. Орел, 179.
4. Гуль Н.В. 2007. Конституционное право на защиту семьи, материнства и детства. Журнал российского права (4): 130-140.
5. Зумакулова ЗА. 2004. Государственная молодежная политика в современной России: правовые аспекты. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 138.
6. Курдюк П.М., Егупова МА. 2010. Проблемы правового регулирования молодежной политики в Российской Федерации. Юрист-Правоведь. (1): 32-37.
7. Луков ВА. 2013. Молодежная политика: взаимодействие государства и гражданского общества. URL: <http://aknext.narod.ru/molpol.htm> (дата обращения: 08.09.2018).
8. Молодежь России 2000-2025: Развитие человеческого капитала. М., 2013. Доклад подготовлен специалистами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) по заказу Федерального агентства по делам молодежи в 2013 г. URL: <http://www.vmo.rgub.ru/files/report-937-2.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).
9. Молодежь России: федеральная программа (принята указом Президента РФ от 15 сентября 1994 г. № 1922). Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 22. Ст. 2459.
10. Немерюк А. О молодежной политике с современной России // Журнал “Власть”. 2009
11. Об общих началах государственной молодежной политики в СССР: закон СССР от 16.04.1991 г. № 2114-1 (принят Верховным Советом СССР). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»: URL: <http://base.garant.ru/2300503/> (дата обращения: 10.10.2018).

12. Об итогах деятельности Министерства образования Российской Федерации по реализации первого этапа модернизации российского образования. Аналитический доклад. М., 2004.

13. Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации: проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой в период осенней сессии 2007 года (октябрь). Выписка из протокола от 10 сентября 2007 года № 262 заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

14. Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-І. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25. Ст. 903.

15. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

16. О мерах государственной поддержки талантливой молодежи: указ Президента Рос. Федерации от 6 апреля 2006 года № 325. Собрание законодательства РФ. 2006. № 15. Ст. 1583.

17. О неотложных мерах государственной поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования: указ Президента Рос. Федерации от 12 апреля 1993 года № 443. САПП РФ. 1993. № 16. Ст. 1341.

18. О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики (с изменениями и дополнениями): указ Президента Рос. Федерации от 16 сентября 1992 г. № 1075. URL: <http://base.garant.ru/2300503/> (дата обращения: 12.10.2018).

19. О проведении в Российской Федерации Года молодежи: указ Президента Рос. Федерации. Собрание законодательства РФ. 2008. № 38. Ст. 4281.

20. Основы государственной молодежной политики в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171835/ (дата обращения: 19.10.2018).

21. Певцова Е.А. Из истории развития законодательства о правах молодежи в России // История государства и права. 2007. № 20. С. 10.

22. Першуткин С.Н. 2007. Роль Президента России в разработке и реализации государственной молодежной политики: нормативно-правовые основы, пути и формы активизации. Государственная власть и местное самоуправление. (9): 31-35.

23. Подвойская Н.В., «Жизненные силы молодежи как потенциал инновационного развития России начала XXI века». Социальная политика и социология № 4 2008г.

24. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 107). Собрание Законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

25. Путин В.В. Речь Президента Российской Федерации на Первом заседании организационного комитета по проведению года молодежи в России 19 февраля 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/4834>.

26. Рожнов О. А. Молодежная политика и молодежное движение в России: 15 лет перемен // Вестник аналитики. 2005. №3(21). С. 30-33

27. Ручкин Б.А., Родионов В.А., Пыжиков А.В.. «Молодежь как стратегический ресурс развития российского общества. Человек и общество 1998г.

28. Самохвалов Н.А. Молодежь и государственная молодежная политика - основные детерминанты демократической политики России в XXI веке. В сборнике: Российская государственность и революция: социально-политические и культурные детерминанты развития России в XX-XXI веках Материалы научно-практической конференции (Калягинские чтения). Под. ред. Р.В. Евстифеева. 2016. С. 228-232.

29. Ткаченко В.В. 2009. Взаимодействие органов государственной власти и общественных объединений по реализации молодежной политики. Современные наукоемкие технологии. Исторические науки. (10): 42-44.

30. Шаронов А.В. 1994. Государственная молодежная политика в Российской Федерации: некоторые аспекты. Молодежь провинциальной России: социальные проблемы и перспективы развития. Материалы областной научно-практической конференции. Ред. А.П. Скворцова, Белгород, Везелица: 5-9.