

Власова Эльмира Джамалутдиновна

кандидат политических наук,
доцент кафедры социологии
филиала Российского государственного
социального университета в г. Пятигорске

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Аннотация:

В статье осуществлен анализ институциональных проблем современной молодежной политики на региональном уровне в Российской Федерации. Произведен анализ функций институтов, занимающихся проблемами молодежной политики на региональном уровне, сделан вывод о том, что, с одной стороны, в стране существуют предпосылки для создания эффективной вертикали в сфере молодежной политики по принципу «федеральный уровень – региональный уровень – муниципальный уровень», с другой стороны, в силу ряда причин, данные предпосылки остаются нереализованными.

Ключевые слова:

молодежь, законодательство, государство, государственная молодежная политика, влияние, молодежная организация, функции, проблемы, эффективность, институты.

Vlasova Elmira Dzhamalutdinovna

PhD in Political Science,
Assistant Professor, Social Science Department,
Pyatigorsk branch of
Russian State Social University

**INSTITUTIONAL PROBLEMS
OF FORMATION
AND IMPLEMENTATION OF
STATE YOUTH POLICY
AT THE REGIONAL LEVEL**

Summary:

The article analyzes institutional problems of the modern youth policy at the regional level in the Russian Federation. The author reviews the functions of institutions dealing with the problems of youth policy at the regional level, and concludes that, on the one hand, there are prerequisites for the creation of an effective vertical in the sphere of youth policy according to the "federal level – regional level – municipal level" principle, and, on the other hand, due to a number of reasons these preconditions remain unfulfilled.

Keywords:

youth, legislation, state, state youth policy, influence, youth organization, functions, problems, efficiency, institutions.

При рассмотрении молодежной политики принято выделять федеральную, региональную и муниципальную модели реализации государственной молодежной политики (ГМП), которые призваны органично дополнять друг друга.

Предполагается, что в разработке и реализации молодежной политики принимают участие институты, чья деятельность касается ее нормативного, правового, управленческого, финансового обеспечения. Это означает функционирование соответствующих институтов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, а также формирование различных учреждений по работе с молодежью. Региональный уровень предполагает создание собственных органов, занимающихся делами молодежи, – соответствующих министерств, комитетов и отделов. С 2005 г. большое внимание уделяется созданию Общественных молодежных палат при Законодательных собраниях во всех субъектах Российской Федерации. Такие молодежные парламентские структуры созданы в большинстве субъектов [1].

Наиболее развитой системой реализации молодежной политики обладает Москва. В данном регионе эти функции выполняют следующие институты:

- Департамент семейной и молодежной политики города Москвы,
- Совет по делам молодежи при Правительстве Москвы, выносящий решения исключительно рекомендательного характера,
- Молодежная палата при Московской городской Думе. В ее работе принимают участие: 10 депутатов муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований города Москвы; 30 человек от фракций в Московской городской Думе; 10 человек из числа работающей и учащейся молодежи, делегированные решением Московской федерации профсоюзов.

Муниципальный уровень также предполагает создание собственных органов, выполняющих функции в области молодежной политики. Здесь соответствующую работу осуществляют представительные органы и различные структурные подразделения администраций муниципальных образований, в которых задействованы около 3 000 человек; в органах и социальных службах, работающих непосредственно с молодежью, заняты около 15 000 человек. В их функции входит:

- социальная поддержка молодежи, молодой семьи;

- поддержка общественных инициатив и талантливой молодежи;
- организация занятости молодежи;
- профилактика и противодействие распространению преступности и наркомании в молодежной среде;
- гражданское и патриотическое воспитание молодежи;
- организация работы по месту жительства;
- развитие молодежного и детского самоуправления;
- информационное сопровождение реализации муниципальной молодежной политики;
- поддержка молодежного предпринимательства.

Следует отметить совпадение официальных функций, которыми государство наделяет органы, занимающиеся решением молодежных проблем, с задачами, прописанными в документах, принятых государством в области молодежной политики, в частности в федеральных целевых программах «Молодежь России» [2]. Можно говорить о том, что данный набор функций охватывает основные области насущных проблем, а соответствие функций поставленным задачам позволяет ожидать эффективной работы от указанных структур не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, созданы предпосылки для реализации эффективной работы на основе системного взаимодействия всех трех уровней, на которых будет реализовываться молодежная политика государства. Однако существует ряд факторов, исключающих эффективность данной работы.

Прежде всего, следует отметить, что указанные организации по делам молодежи не имеют реальных рычагов влияния, необходимых для решения молодежных проблем. Их функции носят исключительно совещательный и консультативный характер. Соответственно, работа данных организаций ограничивается внутренними заседаниями, включающими рассмотрение, обсуждение и составление рекомендаций; проведением круглых столов, также подразумевающих обсуждение [3; 4; 5].

Встречи с представителями власти, представление рекомендаций в органы власти имеют определенное значение, но, во-первых, анализ внедрения результатов работы организаций по молодежным проблемам показывает низкий уровень внимания органов власти к их рекомендациям, а во-вторых, этих мер явно недостаточно, учитывая количество и глубину молодежных проблем в современном российском обществе [6]. Данные аспекты усугубляются наличием серьезных внешне- и внутриполитических проблем, требующих, на взгляд властей, немедленного решения, что отодвигает серьезные проблемы молодежи на второй план. Власть вынуждена в первую очередь решать те вопросы, которые касаются насущных проблем: это вопросы обеспечения жильем, рождаемости, трудоустройства. Проблемы формирования молодежной политики, от решения которых зависит гражданский и морально-этический облик молодого человека, имеют наименее значимое значение для общества и государства, но в сложившейся ситуации отходят на второй план.

К этому следует добавить, что те структуры, которые имеют реальные рычаги управления – министерства, департаменты при министерствах – довольно часто перепрофилируются, не концентрируются только на молодежных проблемах, поскольку их поле деятельности не ограничивается указанными проблемами.

При этом следует разделять собственно решение молодежных проблем и формирование и реализацию концепции молодежной политики в стране. Анализ документов, касающихся системы, целей и задач работы, функций государственных организаций, показывает, что все эти документы включают пункты, раскрывающие функции данных организаций по формированию и реализации молодежной политики в стране. Однако анализ деятельности данных организаций позволяет сделать вывод, что они занимаются решением молодежных проблем бытового, трудового, демографического характера. Государственной организации, системно и планомерно осуществляющей формирование концепции молодежной политики, в России нет. Работу всех организаций над решением проблем молодежи и молодежной политики осложняют проблемы молодежного законодательства.

Прежде всего, в официальных документах не отражено и не закреплено системное внедрение наиболее приемлемой для самих молодых людей формы реализации молодежной политики: активного привлечения молодых к участию в решении их собственных и в целом социальных проблем, установления своеобразных партнерских отношений. Также нет официального закрепления системного взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Таким образом, государство игнорирует возможность серьезного вклада в развитие этого процесса институтов гражданского общества и потенциал самой молодежи. Отсюда концептуальные предложения по формированию и реализации молодежной политики на всех уровнях оказываются оторваны от реального положения вещей.

Далее, многие законодательные акты устарели, ряд важных законов не принят, федеральные программы во многом носят декларативный характер; серьезные мероприятия проводятся одновременно и не являются элементами четкой системы молодежной политики. При этом нами ранее уже было отмечено, что молодежное законодательство регионов формируется в русле федерального молодежного законодательства, во многом повторяет его положения и, таким образом, воспроизводит его проблемы на региональном уровне.

В то же время достаточно давно в России концептуально заявлен перенос центра тяжести в разработке и осуществлении ГМП на уровень территорий [7].

По мнению исследователей, основанному на анализе процесса разработки и реализации ГМП, на сегодняшний день инициатива в данной области все в большей степени переходит на региональный и местный уровни. ГМП все более становится децентрализованной, смещая ориентацию на потребности региональных сообществ.

Данный подход позволяет сделать следующие выводы:

1. По причине указанного кризиса регионы России серьезно отличаются друг от друга. Следует учитывать социокультурные различия, различия в образе жизни, социально-экономических показателях (разница полюсов региональной дифференциации по доходам составляет 13 раз, по расходам – 48 раз). Также необходимо принимать во внимание общее недофинансирование федеральным центром молодежных программ, что сказывается на региональном и муниципальном уровнях. Таким образом, регионы имеют возможность реализации молодежной политики в разной мере, что чревато оттоком молодого населения из менее обеспеченных регионов [8].

2. Каждый регион имеет достаточное количество собственных проблем и стремится преодолеть их исходя прежде всего из собственных интересов. Органы власти, прежде всего законодательной, будучи избраны местным населением и являясь ответственными перед своими избирателями, стремятся решить проблемы в масштабах региона.

Таким образом, данный подход осложняет решение общегосударственных задач в области молодежных проблем, в устранении которых заинтересовано все общество в целом. Важнейший для государства и общества вопрос отдается на откуп регионам, в каждом из которых имеются социокультурные и национальные особенности, что делает невозможным определение общих целей молодежной политики, реализацию общественно значимых форм развития молодежи, защиту ее прав на уровне федерального законодательства. Государство, в свою очередь, оказывается освобождено от части затрат и внешних проблем. Власть, занятая сиюминутными кризисными явлениями, социальными всплесками, конфликтами, не находит возможностей для формирования и реализации системного подхода к решению молодежных проблем.

3. Достижение цели молодежной политики возможно путем формирования системы ценностных ориентаций молодежи [9]. Приоритет регионов в деле реализации молодежной политики ставит под вопрос аксиологический подход в молодежной политике, так как речь идет об общенациональных, а не регионально-национальных ценностях.

При этом следует отметить, что в данном случае имеются в виду исключительно государственные институты. Такое понятие, как молодежная политика, то есть определенные меры, направленные на решение проблем молодежи, «создание ее социально-правовой защищенности, реализацию ее права на свободное социальное развитие, творческую инициативу в соответствии с интересами, склонностями, физическими возможностями и с учетом интересов реформирующегося общества, его прогресса» [10, с. 112], в Российской Федерации применимо лишь к действиям государства в данной области. Таким образом, становится очевидной необходимость системного координирующего участия государства в формировании и реализации молодежной политики. Другие институты гражданского общества, за исключением, может быть, Русской православной церкви, реализуя какие-либо мероприятия в данной области, как правило, преследуют собственные интересы. Со своей стороны, государство также не стремится активно взаимодействовать с институтами гражданского общества при реализации молодежной политики.

Таким образом, существующие предпосылки для создания системы разработки и реализации молодежной политики «федеральный уровень – региональный уровень – муниципальный уровень» остаются нереализованными.

Ссылки:

1. Общественная молодежная палата при Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--80aarpwddikkz.xn--p1ai/palata.htm> (дата обращения: 05.08.2015).
2. Молодежь России 2000–2025: Развитие человеческого капитала : на правах рукописи [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fadm.gov.ru> (дата обращения: 05.08.2015).
3. Молодежная парламентская ассамблея (МПА) [Электронный ресурс]. URL: <http://nasha-molodezh.ru/society/molodezhnaya-parlamentskaya-assambleya-mpa.html> (дата обращения: 05.08.2015).

4. Начала свою работу Молодежная парламентская ассамблея при Совете Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.huralrk.ru/87-obschestvennaya-molodezhnaya-palata/deyatelnost-obschestvennoi-molodezhnoi-palaty/516-mpa.html> (дата обращения: 05.08.2015).
5. Положение об Общественной молодежной палате при Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 4 июля 2001 г. № 1742-III ГД [Электронный ресурс]. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_23739.html (дата обращения: 07.08.2015).
6. Алиева Н. Молодежный парламент при Госдуме снова просит Минобрнауки РФ обратить внимание на проблемы ранней профориентации в школе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mprf.ru/posts/view/71> (дата обращения: 09.10.2015).
7. Луков В.А. Государственная молодежная политика: проблема социального проектирования будущего России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zpu-journal.ru/gumtech/projection/articles/2007/Lukov/> (дата обращения: 09.10.2015).
8. Абрамов И. Дальний Восток требует особого подхода к молодежи региона [Электронный ресурс]. URL: http://www.mprf.ru/guest_posts/view/13 (дата обращения: 05.08.2015).
9. Елишев С. Формирование ценностных ориентаций современной молодежи посредством государственной молодежной политики [Электронный ресурс] // Русская народная линия. 2010. URL: http://ruskline.ru/analitika/2010/05/19/formirovanie_cennostnyh_orientacij_sovremennoj_molodyozhi_posredstvom_gosudarstvennoj_molodyozhnoj_politiki (дата обращения: 09.10.2015).
10. Скробов А. О некоторых новых подходах к молодежной политике в период реформ // Социально-политический журнал. 1998. № 3. С. 127–134.

References:

1. *Public Youth Chamber under the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation* 2015, retrieved 05 August 2015, <<http://xn--80aapwddikkz.xn--p1ai/palata.htm>>.
2. *Youth of Russia 2000-2025: The development of human capital in the manuscript* 2015, retrieved 05 August 2015, <<http://www.fadm.gov.ru>>.
3. *Youth Parliamentary Assembly (IPA)* 2012, retrieved 05 August 2015, <<http://nasha-molodezh.ru/society/molodezhnaya-parlamentskaya-assambleya-mpa.html>>.
4. *Start your job Youth Parliamentary Assembly of the Council of the Federation* 2009, retrieved 05 August 2015, <<http://www.huralrk.ru/87-obschestvennaya-molodezhnaya-palata/deyatelnost-obschestvennoi-molodezhnoi-palaty/516-mpa.html>>.
5. *Regulation on the Public Youth Chamber under the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation State Duma decree of July 4, 2001 № 1742-III GD 2001*, retrieved 07 August 2015, <http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_23739.html>.
6. Aliyeva, H 2015, *Youth Parliament under the State Duma of the Russian Federation asks the Ministry of Education to pay attention to the problem of early career guidance in schools*, retrieved 09 October 2015, <<http://www.mprf.ru/posts/view/71>>.
7. Lukov, VA 2007, *State youth policy: the problem of social engineering the future of Russia*, retrieved 09 October 2015, <<http://www.zpu-journal.ru/gumtech/projection/articles/2007/Lukov/>>.
8. Abramov, I 2015, *Far East requires a special approach to the youth of the region*, retrieved 05 August 2015, <http://www.mprf.ru/guest_posts/view/13>.
9. Elishev, C 2010, 'Formation of valuable orientations of modern youth through national youth policy', *Russian Folk line*, retrieved 09 October 2015, <http://ruskline.ru/analitika/2010/05/19/formirovanie_cennostnyh_orientacij_sovremennoj_molodyozhi_posredstvom_gosudarstvennoj_molodyozhnoj_politiki>.
10. Skrobov, A 1998, 'Some new approaches to youth policy in the reform period', *Socio-political magazine*, no. 3, pp. 127-134.