

АНДРЮШИНА Евгения Владимировна – кандидат политических наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский пр-кт, 27, корп. 4; eugenie80@mail.ru)

ПАНОВА Екатерина Александровна – кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский пр-кт, 27, корп. 4; Panova@spa.msu.ru)

СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА: ЭВОЛЮЦИЯ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ПРАКТИКИ

Аннотация. Данная статья является первой из цикла статей, основанных на материалах научного исследования «Молодежная политика как ключевой компонент системы воспроизводства квалифицированных трудовых ресурсов Дальневосточного региона РФ», реализуемого на факультете государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова в 2017 г. В предлагаемой статье представлены результаты исследования проблем выработки и осуществления российской государственной молодежной политики, ее эволюции, вызовов и приоритетов, а также региональных практик (на примере Дальнего Востока).

Ключевые слова: Дальний Восток, государственная молодежная политика, акторы выработки и реализации молодежной политики, механизмы осуществления молодежной политики

Молодежь как социальная группа является ключевым объектом управления практически для любого современного государства в силу потенциала данной категории граждан, способной реализовать как позитивные сценарии развития страны, связанные с повышением конкурентоспособности государства на мировой арене, так и негативные – при недостаточном внимании управленческих структур к проводимой молодежной политике. Для современной России вопрос об эффективности данного вида государственной политики стоит крайне актуально в силу продолжающихся негативных тенденций и вызовов, связанных с демографическим спадом 1990-х гг., общим сокращением численности молодежи за последние 20 лет. Особое проблемное поле представляют те российские регионы, которые федеральный центр планирует развивать наискорейшими темпами. Так, Дальневосточный федеральный округ (ДФО) на настоящий момент является российским макрорегионом, в котором проводится уникальная государственная политика, направленная на его комплексное развитие путем реализации пионерских прорывных проектов (ТОРы, свободные порты и т.д.). В общем виде меры, принимаемые сегодня федеральной и региональной элитами, сводятся к повышению экономической, инвестиционной привлекательности Дальнего Востока, вопросам же социального характера должное внимание не уделяется. Традиционными для ДФО являются демографические проблемы, связанные с постоянным оттоком населения в другие регионы России, крайне малой численностью населения в субъектах, входящих в данный федеральный округ, по сравнению с другими российскими регионами. При этом представляется, что ставку современной федеральной и региональной элите целесообразно делать не на переселенцев на Дальний Восток, а на его коренных жителей, и в первую очередь молодежь. Именно данная социальная группа в ближайшей перспективе должна стать основным источником трудовых ресурсов для пол-

ноценной и эффективной реализации уже начатых российским государством инновационных мероприятий по развитию ДВФО.

Давая общую оценку российской государственной молодежной политики (ГМП), отметим, что в разные исторические эпохи в силу существования закрытых политических режимов, традиционного типа политической культуры, развитых традиций этатизма доминирующим, а зачастую единственным субъектом формирования и реализации стратегий и акций молодежной политики было и остается государство. К тому же сама молодежная политика трактуется как специфическое, но непременно ключевое направление государственной политики. Основными контрагентами государства при реализации ГМП являются общественные структуры, прежде всего молодежные объединения, а также образовательные организации.

Современная ГМП, т.е. реализуемая в период после распада СССР, в первое постсоветское десятилетие характеризовалась отсутствием единого стратегического документа и представляла собой комплекс разрозненных мероприятий российской системы государственного управления (слабой и крайне неэффективной на тот момент в силу серьезных социально-экономических проблем) в области поддержки государством молодежных и детских объединений, высшего и послевузовского образования, развития физкультуры и спорта, профилактики правонарушений и безнадзорности среди несовершеннолетних.

Институциональная основа молодежной государственной политики данного периода также характеризовалась нестабильностью и противоречивым характером вследствие перманентных процессов создания и ликвидации соответствующих госорганов с сопутствующей передачей полномочий от одних госорганов другим. Специальный орган, Совет по делам молодежи при Президенте РФ (функционировал в 1994–2000 гг.), не стал стратегическим и фактическим центром принятия решений в области ГМП. Уникальный советский опыт социальной, в частности молодежной, политики не был учтен не только по социально-экономическим причинам, но и по политическим соображениям.

Механизмы выработки стратегических целей и решений в области ГМП на протяжении 1990-х – начала нулевых годов были связаны с учетом интересов исключительно федеральных политико-административных элит. Участие экспертов ограничивалось подготовкой докладов о состоянии молодежи в современной России на основе обширного эмпирического материала с практическими рекомендациями по повышению эффективности данного вида государственной политики. Однако экспертные позиции госструктурами практически не учитывались. Лишь в конце нулевых годов можно говорить о расширении субъектов формирования молодежной государственной политики за счет региональных элит (например, заседание Госсовета в апреле 2009 г., посвященное обсуждению доклада о состоянии молодежной политики, представленного губернатором Амурской области О.Н. Кожемяко, на основании которого президент РФ дал ряд поручений правительству РФ, в т.ч. связанных с разработкой программы «Молодежь России на 2011–2015 гг.»), а также экспертно-академического сообщества (в 2013 г. Росмолодежь выступила заказчиком доклада РАНХиГС «Молодежь России 2000–2025: развитие человеческого капитала», многие положения которого стали основой современного комплекса мероприятий идеологического и программно-целевого блока молодежной государственной политики).

С приходом к власти нового российского президента В. Путина меняются и сущностные, и процессуальные основания принятия решений в различных сферах государственной политики. В первую очередь можно констатировать выработку стратегических концептуальных документов, содержащих общие принципы, долгосрочные цели государства в той или иной области. Так, в 2001 г. была

принята Концепция ГМП как часть социальной политики государства. Уже в этом документе были определены такие ее направления, как патриотическое воспитание молодежи, межнациональное согласие, приоритет ценностей семьи и государственная поддержка молодых семей, пропаганда здорового образа жизни. Примечательно, что в Концепции 2001 г. в качестве одной из задач ставилось развитие трудового и предпринимательского потенциала молодежи, а работодатели были выделены как одни из ключевых контрагентов государства в области трудоустройства молодого населения. Выполнение положений стратегии достигалось реализацией конкретных ФЦП («Молодежь России»), однако в целом финансовое обеспечение программ было значительно ниже требуемого. На уровне же регионов молодежные политики осуществлялись исходя из приоритетов и возможностей самих субъектов РФ, т.е. существовали серьезные перекосы в результатах и собственно выборе направлений региональной молодежной политики самими субъектами РФ.

Следующим стратегическим документом стала Стратегия государственной молодежной политики в РФ до 2016 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 18.12.2006), авторы которой не выработали принципиально иные цели, принципы, механизмы реализации ГМП, а лишь учли глобальные тенденции, обозначив и расширив роль молодежи как фактора обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности России в современном мире.

Всеобъемлющим документом актуальной российской молодежной политики выступают Основы государственной молодежной политики на период до 2025 г. (далее – Основы), разработанные с учетом положений Стратегии государственной национальной политики в части реализации задач в сфере патриотического, духовно-нравственного и гражданского воспитания детей и молодежи. Основы содержат как уже традиционные принципы и задачи молодежной государственной политики (создание благоприятных условий для самореализации молодежи, воспитание патриотизма, распространение ценностей демократии, гражданского общества, самоуправления, здорового образа жизни, семьи, поддержка талантливой молодежи, молодых ученых, межнациональная и межконфессиональная терпимость, развитие потенциала молодежи для устойчивого социально-экономического развития, национальной безопасности и конкурентоспособности, упрочения лидерских позиций России на глобальном уровне), так и актуальные (развитие государственно-частного партнерства и взаимодействия с общественными институтами, использование информационных ресурсов в интересах реализации ГМП, обеспечение единства государственного, регионального и муниципального уровней при реализации молодежной государственной политики.) Серьезным недостатком Основ является отсутствие должного внимания вопросам развития трудового потенциала молодежи, получения конкурентоспособного образования, взаимодействия государственных и молодежных объединений с бизнесом как основным потенциальным и реальным работодателем.

Следует отметить, что выделенные задачи и направления ГМП мало соотносятся с желаемыми результатами. Так, если ее ключевыми направлениями являются довольно эфемерные и абстрактные цели по воспитанию патриотов и «эрудитов с прочным нравственным стержнем, восприимчивых к новым созидательным идеям», то ожидаемым «главным результатом реализации государственной молодежной политики должно стать улучшение социально-экономического положения молодежи Российской Федерации и увеличение степени ее вовлеченности в социально-экономическую жизнь страны»¹.

¹ Основы государственной молодежной политики на период до 2025 года. Постановление Правительства РФ от 29.11.2014. № 2403-п. Доступ http://vmo.rgub.ru/files/basis_2025-937-2.rtf (проверено 22.02.2017).

В институциональном плане все структурные элементы правительства РФ прямо или косвенно вовлечены в деятельность по реализации молодежной политики. Таким образом сохраняется принятый на вооружение еще в СССР межведомственный характер реализации ГМП. Отметим, что для российской практики инициирования и реализации государственной политики в любой сфере ключевым фактором является повестка дня лидера. В этом смысле любые инициативы и мероприятия госорганов на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне муниципалитетов согласуются с волей президента РФ и реализуются в рамках тех возможностей и ограничений, которые заданы первым лицом государства. Основная парадигма современной молодежной политики связана с позицией нынешнего главы государства, состоящей в том, что единственно возможной идеологией современных россиян может быть только патриотизм и патриотическое воспитание является приоритетной идеологической задачей. Кроме того, активную пропаганду здорового образа жизни, спорта также можно рассматривать как вопрос из лидерской повестки дня.

Ключевыми же госорганами, непосредственно призванными инициировать и реализовывать государственную молодежную политику, является Росмолодежь, осуществляющая свою деятельность по таким направлениям, как патриотизм, международное сотрудничество, предпринимательство, развитие молодежного самоуправления, поддержка молодых семей, толерантность и т.д., а также подведомственные ей учреждения (Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи – Роспатриотцентр), Российский центр содействия молодежному предпринимательству, Международный молодежный центр, Российский детско-юношеский центр).

На региональном уровне данная система дополняется региональными комитетами Росмолодежи, а также соответствующими структурными подразделениями региональных правительств. В субъектах РФ законодательные/представительные органы региональной власти, а также местные органы власти и управления достраивают систему властных институтов, осуществляющих молодежную политику на основе развития идеологической базы, предложенной центром.

Ключевым механизмом реализации ГМП является программирование. Первый опыт постсоветской России в области реализации молодежной государственной политики накоплен еще в 1990-х гг. Так, в 1994 г. были приняты и реализованы президентские федеральные целевые программы (ФЦП) «Молодежь России 1994–1998» и «Молодежь России 1998–2000», однако в силу недостаточного финансирования программ заложенные в них масштабные стратегические цели достигнуты не были. Впоследствии была реализована ФЦП «Молодежь России 2001–2005». Провалом современной государственной политики является отсутствие с середины нулевых годов подобных комплексных ФЦП. Таким образом, выполнение целей и ориентиров, заложенных в современных стратегиях (Основы), не подкрепляется федеральными программами, что также снижает эффективность данного вида государственной политики.

Представляется, что перекося самих принципов осуществления молодежной государственной политики в сторону, прежде всего, гражданского и патриотического воспитания обуславливает и соответствующий управленческий блок данного вида государственной политики, а именно разработку программ преимущественно воспитательной направленности в ущерб мероприятиям социально-экономического характера. Отметим, правда, что ГМП реализуется с учетом таких направлений, как поддержка молодых семей, молодых талантов, помощь в реализации стартапов, однако комплексное стратегическое видение развития трудового потенциала молодежи на уровне федерального центра отсутствует.

Итак, общими характеристиками постсоветского этапа реализации государственной молодежной политики являются: отношение к молодежи как к стратегическому ресурсу государства, практически неизменный субъектный состав инициаторов и исполнителей молодежной государственной политики в виде федерального центра и общественных объединений без участия бизнес-структур, межведомственная основа ее реализации, рассогласованность между стратегическими ориентирами и программами реализации ГМП, приоритет патриотического и гражданского воспитания перед развитием трудового потенциала молодежи.

Спецификой ГМП на Дальнем Востоке является достраивание федеральной системы органов власти и управления, обеспечивающих реализацию данного направления активности государства, Министерством по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития), наличием специального комитета в составе Госдумы РФ – Комитета по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Однако в регионах подразделения дальневосточных субъектов РФ, выполняющие функцию выработки и реализации региональной молодежной политики, достаточно неоднородны. Факт наличия специализированных органов по ГМП или же отнесение вопросов, связанных с осуществлением данного вида государственной политики, в ведомство других подразделений определяет характер регионального программирования и, следовательно, влияет на эффективность ГМП. Так, в некоторых регионах ДВФО молодежная политика отнесена к ведению региональных министерств образования и науки (Амурская обл.), спорта (Камчатский край и Сахалинская обл.), внутренней политики (Еврейская АО). Исключением является Магаданская обл., где за данное направление отвечает ГБУ «Молодежный центр». В самом малонаселенном регионе Дальнего Востока – Чукотке, где молодежь составляет лишь 11 тыс. чел., молодежная политика осуществляется Управлением культуры и молодежной политики.

В других субъектах ДВФО созданы специальные структуры по молодежной политике [Департамент по делам молодежи Приморского края, Комитет по молодежной политике Правительства Хабаровского края, Министерство по делам молодежи и семейной политике Республики Саха (Якутия)]. Представляется, что создание специализированных органов по реализации молодежной политики в ДВФО обосновано несколькими факторами. Во-первых, численностью молодежи в регионе, что объективно рождает необходимость создания обособленного института управления данной сферой. Так, в наиболее многонаселенном Приморском крае молодежь составляет 436 тыс. чел, в Хабаровском – 331 тыс., в Якутии – 247 тыс. Отметим, что во всех субъектах ДВФО молодежь составляет примерно пятую часть общего населения региона (как и в среднем по России). Во-вторых, важнейшее влияние оказывает размер регионального бюджета, региональный внутренний продукт и другие экономические показатели. Данный фактор обуславливает ежегодное конкретное выполнение региональных программ, т.к. фактически вся социальная политика реализуется на уровне субъектов РФ за счет самих регионов. Отметим также, что, несмотря на спад экономических показателей в связи с проблемами российской экономики последних лет, ДВФО рассматривается как приоритетный регион для развития в общероссийском масштабе, и на эти цели федеральный центр выделяет значительные суммы по сравнению с другими федеральными округами. В целом в 2016 г. доля налогов, поступающих в федеральный бюджет из регионов ДВФО, практически равнялась доле безвозмездных поступлений из центра. Так, например, на Камчатке – регионе, активно поддерживаемом центром по сравнению с другими регионами РФ, – на данный момент реализуются 8 программ ГМП.

Ориентация и приоритеты региональных элит, имеющих приоритетное значение в вопросе распределения средств регионального бюджета, выделяется нами в качестве дополнительного фактора осуществления ГМП в регионах ДВФО.

Негосударственными акторами молодежной политики в ДВФО являются общественные объединения как федерального, так и регионального уровней (ОНФ, стройотряды, участники федерального проекта «Новые лица»), образовательные структуры (Дальневосточный федеральный университет).

С содержательной точки зрения большинство региональных мероприятий по реализации молодежной политики не идут вразрез с федеральными приоритетами, что наглядно демонстрируют отчетные документы соответствующих региональных структур за последние 3 года. Львиную долю усилий региональные власти тратят на реализацию мероприятий по патриотическому воспитанию, поддержке общественных объединений, развитию волонтерского движения. Однако важнейшие проблемы трудоустройства, получения соответствующего потребностям и молодежи, и работодателей образования, а также другие меры поддержки молодежи экономического характера практически не встроены в процесс целеполагания ни на федеральном, ни, следовательно, на местном и региональном уровнях.

ANDRYUSHINA Evgeniya Vladimirovna, Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Chair of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (bld. 4, 27 Lomonosovsky Ave, Moscow, 119991, Russia; eugenie80@mail.ru)

PANOVA Ekaterina Aleksandrovna, Cand.Sci. (Soc.), Associate Professor of the Chair of Human Resources Management, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (bld. 4, 27 Lomonosovsky Ave, Moscow, 119991, Russia; Panova@spa.msu.ru)

THE MODERN RUSSIAN STATE YOUTH POLICY: EVOLUTION, MAIN DIRECTIONS AND PRACTICE

Abstract. *This article is the first in the series of articles based on materials of the research project «Youth policy as a key component of the system of reproduction of labor resources of the Far Eastern Region of Russia», realized at the School of Public Administration, Moscow State University in 2017. The paper presents the results of the study of the evolution of priorities and challenges for the formulation and implementation of youth policy of the Russian state, and regional practices (on the example of the Far East).*

Keywords: *Far East, state youth policy, actors in formulation and implementation of youth policy, mechanisms of realization of youth policy*
