

УДК 316.334.3

ББК 66.3(0),4

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-95-102

O.V. Leonova, Candidate of Sciences (Economics), Docent of the Economics and Economic Security Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**FORMATION
OF A CONCEPTUAL
FRAMEWORK
FOR SUPPORTING
YOUTH
DEVELOPMENT
IN THE CONTEXT
OF STATE SOCIAL
POLICY
IN MODERN RUSSIA**

Topical problems of conceptual and normative foundations of state support for Russian youth in the framework of state social policy are analyzed. Key directions for modernizing the normative base of youth policy are considered. A study of draft laws in the field of state policy on youth support is conducted.

Key words and word-combinations: youth, youth policy, state social policy, youth affairs body.

О.В. Леонова, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и экономической безопасности Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: oks980@rambler.ru)

**ФОРМИРОВАНИЕ
КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ОСНОВЫ
ПОДДЕРЖКИ
РАЗВИТИЯ МОЛОДЕЖИ
В КОНТЕКСТЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация. Анализируются актуальные проблемы концептуального и нормативного обеспечения государственной поддержки российской молодежи в рамках государственной социальной политики. Рассматриваются ключевые направления модернизации нормативной базы молодежной политики. Проводится исследование законопроектов в сфере политики государства по поддержке молодежи.

Ключевые слова и словосочетания: молодежь, молодежная политика, государственная социальная политика, орган по делам молодежи.

Конкретизация содержания политики государства по отношению к молодежи в современном политическом знании развивается по нескольким направлениям.

Во-первых, методологические принципы политики государства в отношении моло-

дых поколений рассматриваются с опорой на программно-целевой подход, через призму политико-управленческого процесса. Например, в ряде научных трудов делаются попытки объединить системный подход с программно-целевым управлением. Исходя из этого, эпицентром усилий государства признается модернизация доктринальной основы и стратегических приоритетов молодежной политики. Ее содержание охватывает формат действий социально-экономического и организационного характера, цель которых — социально-правовая защищенность молодых граждан [1].

Классик современной отечественной гуманитарной мысли В.А. Луков подчеркивал диалектический характер политики государства по поддержке развития молодежи. В широком значении под таковой предлагалось понимать обоюдный процесс социальной коммуникации между обществом, его институциями и духовными ценностями и социальной агрегацией молодежи. В более конкретном значении под молодежной политикой понимают сферу государственной деятельности и деятельности негосударственных институтов по социализации и социальному развитию молодежи [2].

Сущность политики государства в отношении молодежи проецируется на поддержку самостоятельных инициатив данной социальной группы и возникающих на ее основе молодежных объединений. Таким образом, управление формированием и практическим воплощением молодежной политики рассматривается как процесс субъектно-объектного порядка. К его субъективной составляющей относится деятельность как государственных и муниципальных органов, так и молодежных объединений, их ассоциаций, молодежных активистов.

Во-вторых, распространена трактовка молодежной политики как самостоятельного сектора социально-экономической активности государственных или муниципальных институтов [3]. В таком случае стратегия поддержки и развития молодежи выражается в формате отдельного специализированного направления государственной компетенции. Ее реализуют органы публичной власти по делам молодежи через управленческие проекты и программы. При этом их магистральной целью называются предотвращение ущемленного положения, люмпенизации различных групп и категорий молодежи [4].

Стало популярным расширенное толкование феномена молодежной политики как государственной деятельности по обеспечению включения молодежи в социальную действительность. Исходя из этого, политика государства по поддержке молодежи рассматривается как функциональная задача публичной власти, фундаментальной задачей которой остается создание условий для саморазвития и самореализации молодых граждан.

С нашей точки зрения, наиболее предпочтительным и обоснованным представляется отождествление молодежной политики в качестве элемента социальной политики государства [5]. Весьма аргументирована точка зрения Е.Г. Слуцкого, согласно которой поддержка молодежи органично вписывается в социально-экономическую стратегию государства. Она является системой нормативных актов и практических действий по формированию и поддержанию необходимого социального статуса, качества жизни

и соответствия молодежи значению субъекта социально-политических отношений [6].

Отметим, что существует и критическое восприятие отнесения молодежной политики к одному из компонентов социального сектора государственно-управленческой деятельности. Наиболее последовательный антагонист рассматриваемого подхода И.М. Ильинский провозглашает молодежь в качестве высшей ценности социального развития. Однако продвигаемую им гуманистическую концепцию молодежной политики следует признать достаточно идеализированной в контексте реалий социально-политических и политико-экономических процессов в современной России.

Весьма аргументированными представляются научные разработки, согласно которым именно молодежь становится наиболее уязвимой социальной группой в условиях глобальных общественных трансформаций. Необходимо принять во внимание мнение Д.Л. Цыбакова, который утверждает, что организационные политическая борьба перманентно совершенствуется на основе использования все более эффективных технологий и приемов давления на социальные группы и отдельных индивидов [7]. Именно поэтому необходимо осуществлять системную стратегию в сфере решения экономических проблем молодежи через поддержку легальных политических движений, созданных при ее участии. Однако система государственной молодежной политики в постсоветской России долгое время оставалась ориентированной на решение конъюнктурных проблем, что актуализирует потребность в совершенствовании ее доктринального обеспечения за счет учета объективных потребностей различных групп и категорий молодежи.

В понятие «государственная молодежная политика» сегодня включены практически все направления деятельности государственных институтов по реализации интересов и запросов молодежи. Ими охватываются такие сферы, как социализация и воспитание молодежи, ее социальная защита, а также идеологические воззрения и экспертные оценки о месте и роли молодежи в современной России.

Убедительна аргументация С.Н. Чируна, который указывает на изучение политики в отношении молодежи в трех аспектах: политологическом, нормативно-правовом и социологическом. При этом именно политологическое толкование способно преодолеть ограниченность и непоследовательность других дискурсов гуманитарного знания. Причина этого — незавершенность нормативно-правовой базы молодежной политики государства в современной России и незавершенность ее институциональной структуры [8].

Наиболее актуальной проблемой модернизации государственной стратегии поддержки молодежи до недавнего времени являлось отсутствие комплекса целей, задач и критериев результативности работы государственных и муниципальных институтов в молодежной среде. Напомним, что после 2006 г. было прекращено действие федеральных целевых программ «Молодежь России». Его последствия негативно влияют на современное состояние нормативной и концептуальной базы государственной молодежной политики [9]. Нормативный статус «Основ государственной молодежной политики Россий-

ской Федерации до 2025 года» представляется недостаточным для обеспечения системности работы органов государственной и муниципальной власти в отношении молодежи.

В исследовательском сообществе существует прочное единство мнений по поводу отправной точки модернизации молодежной политики, в соответствии с которой признается необходимость принятия профильного Федерального закона «О молодежи» и аналогичных региональных законодательных актов [10]. Безусловно, охват общественных отношений в молодежной среде ныне действующими национальными нормативными актами, последние из которых принимались в 1995–1999 гг., является несоразмерным современному состоянию развития российской молодежи.

Отметим, что укрепление концептуального фундамента управления молодежной сферой невозможно без правовой защиты интересов молодых граждан России. Для решения данной задачи требуется провести ревизию и систематизацию существующего корпуса правовых актов, относимых к жизнедеятельности молодежной среды. Необходимо устранить противоречия между действующим законодательством и современным состоянием социально-политического процесса, что предполагает своевременную разработку новых юридически обязывающих документов или внесение рациональных корректив в принятые нормативно-правовые акты [11].

К 2020 г. депутатским корпусом всех уровней во взаимодействии с экспертным сообществом проделана огромная работа по нормативному обеспечению молодежной политики государства в Российской Федерации. Шесть внесенных законопроектов в сфере молодежной политики за прошедшие годы были отклонены профильными комитетами Государственной Думы или получили отрицательную оценку Правительства РФ. Наибольший интерес для аналитического обзора вызывают законопроект Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации», подготовленный Палатой молодых депутатов [12], а также проект закона о молодежной политике в Российской Федерации, внесенный в нижнюю палату российского парламента в июле 2020 г. Он разрабатывался в течение 2019 г. рабочей группой Государственного Совета при содействии депутатского корпуса обеих палат российского парламента. В период 2019 — начала 2020 г. он прошел всестороннее обсуждение в профильных комитетах палат Федерального Собрания с участием экспертов и представителей молодежных движений. Знаменательным событием в укреплении нормативного фундамента стратегии поддержки молодежи с полным основанием можно считать поправку в Конституцию РФ, принятую в числе изменений, утвержденных всенародным голосованием 1 июля 2020 г.: в п. 9 ст. 72 внесено дополнение о том, что в совместном ведении федеральной и региональной властей в современной России, помимо иных задач социальной поддержки, находятся и общие вопросы молодежной политики.

Именно с конституционной реформой следует связать и решение проблемы принятия Федерального закона о молодежи после одобрения соответствующего законопроекта профильными комитетами обеих палат российского парламента.

Важным нормативным и концептуальным достижением следует признать предложение об учреждении ежегодного доклада Росмолодежи перед Правительством РФ. Определено, что подготовка указанного документа должна сопровождаться составлением корпуса статистических, социологических и иных показателей различных категорий и групп молодежи, систематизированных результатов проведенного мониторинга и оценки качества реализации программ и проектов в сфере государственной молодежной политики.

Достаточно обоснованным в проекте Палаты молодых законодателей Совета Федерации представляется определение структуры институционально-управленческого механизма молодежной политики государства. К высшему уровню структуры должен быть отнесен, во-первых, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной молодежной политики и стратегию ее нормативно-правового регулирования. Его инициативы должен осуществлять орган исполнительной власти федерального значения, на который возложена обязанность реализации политики в отношении молодежи. Очевидно, что к первому из них следует отнести Правительство РФ, а ко второму — Российское агентство по делам молодежи. Следующие управленческие уровни, отраженные в рассматриваемых законопроектах, представляют органы государственной власти субъектов Федерации и аналогичные структуры муниципальных образований.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ предполагается законодательно отнести разработку и реализации приоритетов и основных направлений политики в отношении молодежи на территории отдельного региона. Эти же структуры призваны принимать и обеспечивать исполнение нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере поддержки развития молодежи. Обоснованным представляется по аналогии с общенациональным уровнем учреждение института доклада о состоянии молодежи, который ежегодно должен предоставляться каждым субъектом РФ, а также обязанность по разработке, и реализации на практике программ, выполняемых за счет средств российских регионов.

Авторы законопроекта рабочей группы Государственного Совета России, действовавшей в 2019—2020 гг., также ставили своей целью выстраивание системы государственных институтов в сфере молодежной политики и детализацию их полномочий на всех этапах деятельности государственного и муниципального управления.

Закономерно к сфере ответственности федеральных органов отнесены вопросы стратегического и концептуального обеспечения молодежной политики в масштабах всей страны. В свою очередь, региональные органы государственной власти обязаны будут заниматься подготовкой кадров для управления развитием молодежи и проводить аналитическую обработку статистических данных в данной сфере. Действия по артикуляции и защите прав и социальных запросов молодых граждан и проведение мероприятий по работе с ними отнесены к сфере ответственности муниципального управления.

Значительным прорывом в деле модернизации политики государства в отношении молодежи призвано стать выделение единого органа по делам молодежи в системе политического управления. На 2020 г., помимо Росмолодежи, задачи поддержки молодых граждан возлагались и на профильные департаменты Министерств просвещения и образования РФ. Именно на Агентство по делам молодежи предлагается возложить обязанность ежегодного доклада в Правительстве РФ о состоянии молодежной политики и ведение особого реестра молодежных объединений, получающих доступ к государственному субсидированию. Весьма позитивным моментом выглядит констатация формирования расширенного реестра молодежных общественных организаций, действующих в Российской Федерации как при государственной поддержке, так и на самостоятельной основе, а также при содействии государственной или муниципальной власти.

Полагаем, что в законодательстве должно содержаться конкретное указание главных федеральных органов по делам молодежи, то есть Правительства РФ и Росмолодежи, равно как наименование органов регионального государственного управления субъектов Федерации и их подразделений — департаментов, управлений и т.п., в чью компетенцию входит организация работы с молодежной социальной средой.

Одним из наиболее актуальных направлений совершенствования нормативно-правовой основы социальной политики является государственная поддержка со стороны государства молодежных проектов и инициатив. Ее формами, как правило, становятся общенациональные государственные программы и программы субъектов РФ. В их рамках молодым гражданам должна оказываться организационная, информационная, методическая и консультативная поддержка, включая выделение на конкурсной основе грантов на реализацию молодежных проектов.

Обоснованной представляется попытка российских парламентариев законодательно закрепить систему молодежного самоуправления, детализировав структуру образующих ее органов. К таковым в законопроектах последних лет относили палаты (советы) молодых депутатов, молодежные парламенты, а также их аналоги в российских регионах и муниципальных образованиях.

Разработчики законопроектов предпринимают попытки уточнить перечень молодежных парламентских институтов. Среди них ведущее место сегодня занимают Палата молодых законодателей верхней палаты российского парламента и Молодежный парламент при Государственной Думе. Структурно их должны дополнять палаты (советы) молодых законодателей при представительных органах региональной государственной власти, а также молодежные парламенты, палаты и ассамблеи такого же уровня, молодежные парламенты и совещательные советы, созданные при муниципальных представительских институтах.

Анализ законопроекта, поступившего в Государственную Думу 22 июля 2020 г. из рабочей группы Государственного Совета, показывает, что декларируемое в нем понятие «молодежной политики» с полным основанием следует отнести к сфере социальной политики Российского государства. Таковой счи-

тается сфера сотрудничества и взаимодействия между ключевыми социальными субъектами — государством, объединениями гражданского общества и молодыми гражданами. Достоинством этого законопроекта признаем формирование единого понятийного и категориального аппарата. Теперь доступно и аргументированно закрепляются понятия «молодежь (молодые граждане)», «молодая семья», «молодежные общественные объединения», «молодые ученые». При этом к данной категории предлагается отнести аспирантов, соискателей и кандидатов наук в возрасте до 35 лет, тогда как для докторов наук возрастной критерий устанавливается в 45 лет.

Настоящим прорывом следует признать повышение возрастного критерия возраста молодого гражданина, который теперь исчисляется от 14 до 35 лет. Эксперты прогнозируют, что в результате численность молодежной социальной агрегации в России увеличится на 12,7 млн человек и достигнет 41 млн граждан, то есть трети всего населения Российской Федерации.

Отметим, что тем самым расширяется круг индивидов, получающих возможность права на социальную защиту со стороны публичной власти. К функциям социальной политики с полным основанием можно отнести и такие направления реализации стратегии поддержки молодежи, как помощь молодым семьям, инвалидам и молодых гражданам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации. Сюда же относится помощь в решении проблем получения доступного жилья, оказание социальных услуг. Ключевое значение планируется придать агрегации социально значимых инициатив и развитию молодежного предпринимательства, содействию в реализации молодыми людьми права на труд.

Вопросам профессиональной реализации молодых граждан, в отличие от предыдущих законопроектов, в варианте законодательной инициативы рабочей группы Государственного Совета посвящен специальный раздел. Формированию условий для молодежных инициатив молодых людей в сфере предпринимательства предполагается уделить внимание в последующих подзаконных актах.

Оценивая состояние концептуальной основы поддержки властью и обществом развития молодежи через призму государственной социальной политики, подчеркнем, что давно назревшее принятие федерального закона в данной сфере станет отправным моментом в модернизации всего комплекса отношений по линии «государство — гражданское общество». Вполне оправданным выглядит стремление унифицировать управленческую структуру молодежной политики и рационально распределить объем полномочий между ее уровнями. В то же время представляется необходимым не допустить чрезмерный перенос полномочий по поддержке молодежи в сферу ответственности муниципальных властей, что способно усугубить затяжной кризис развития института местного самоуправления в Российской Федерации. В качестве выбора этапов алгоритма модернизации доктринальной основы молодежной политики представляется необходимой реализация конкретных мер:

— разработка и принятие нормативного акта / закона о молодежной политике для каждого субъекта РФ, который будет содействовать формированию

нию единой системы понятий и дефиниций, разграничению компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов региональной власти в сфере государственной поддержки молодежи;

— обеспечение надзора и контроля за соблюдением требований законодательства о государственной молодежной политике федеральными, региональными и муниципальными властями;

— разработка и законодательное закрепление общенациональных критериев оценки эффективности реализации стратегии по поддержке молодежи органами государственного и муниципального управления, а также проведение общественных экспертиз программ и проектов в данной области.

Состояние развития молодежной среды, на наш взгляд, требует адекватного требованиям времени пересмотра структуры и полномочий институтов представительской власти, действующих в молодежном секторе государственной социальной политики. Для этого необходимо создание профильных комитетов по делам молодежи в организационной системе палат российского парламента. По аналогии могут быть сформированы комитеты или комиссии по делам молодежи в структуре законодательных собраний субъектов РФ. Результатом должно стать достижение органического единства между институциональным и нормативно-правовым компонентами молодежной политики.

Библиографический список

1. *Скоробов А.П.* О некоторых новых подходах к молодежной политике в условиях реформ // Социально-политический журнал. 1998. № 3. С. 132–134.
2. Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений / под общ. ред. В.А. Лукова. М., 2013.
3. *Щенина О.Г.* Приоритеты государственной молодежной политики // Молодежь России: сборник рефератов статей из периодических изданий за 2011 г. М., 2012. С. 58–61.
4. *Крикунова В.А.* Молодежная политика в современной России: понятие, субъекты, факторы формирования // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2009. № 101. С. 277–283.
5. *Кибанов А.Я., Ловчева М.В., Лукьянова Т.В.* Социальная политика государства в отношении молодежи: модели, классификация, актуальные проблемы // Управление персоналом и интеллектуальными ресурсами в России. 2013. Т. 2, № 6. С. 21–28.
6. *Слуцкий Е.Г.* Молодежная политика на рубеже веков: Вопросы теории и практики. СПб., 2008.
7. *Цыбаков Д.Л.* Борьба идеологий в современном политическом процессе: информационно-психологический аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 2. С. 129–132.
8. *Чирун С.Н.* Молодежная политика: теория и практика взаимодействия. Кемерово, 2008.
9. *Чувев С.В., Поляков М.Б.* Основные проблемы развития сферы государственной молодежной политики // PolitBook. 2017. № 3. С. 45–63.
10. *Меркулов П.А.* Законодательное регулирование государственной молодежной политики в России // Сервис в России и за рубежом. 2013. № 2(132). С. 61–64.
11. *Сайганова Е.В.* Совершенствование государственной молодежной политики посредством оптимизации нормативно-правовой базы // Известия Саратовского университета. Новая серия. 2017. Т. 7, вып. 1. С. 29–31.
12. Структура проекта Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации». URL: <https://yandex.ru/search/?lr=10&clid=2233626&text>