

На правах рукописи

РУДАКОВ АНАТОЛИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ
И ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ РФ**

Специальность 23.00.02 — политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

**Нижний Новгород
2006**

Работа выполнена на кафедре политологии Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Устинкин Сергей Васильевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Любимова Анжелика Борисовна;
доктор социологических наук,
профессор Сочнев Дмитрий Васильевич

Ведущая организация: Институт переподготовки и повышения
квалификации сотрудников ФСБ России,
г. Нижний Новгород

Защита состоится «14» февраля 2006 г. в ____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2. Факультет международных отношений, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, корпус 1.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор исторических наук,
профессор



А.А. Корнилов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Особой чертой современности является осознание обществом и государством специфической роли и статуса молодежи в политической, экономической, социокультурной действительности. Эффективная государственная политика в сфере решения молодежных проблем является сегодня не только фактором социальной стабильности, но и гарантом безопасности государства в целом.

Актуальность научного исследования механизма формирования и технологий реализации государственной молодежной политики в России обуславливается следующими причинами:

➤ Усиление молодежного фактора во всех сферах жизнедеятельности российского общества происходит на фоне негативных социальных процессов — интенсивного сокращения численности населения, снижения репродуктивных установок, кризиса идентичности молодежи, ее социального расслоения, преобладания асоциальных установок при деструктивном влиянии ценностей преступной и наркотической субкультур на молодежные сообщества, распространения настроений экстремизма и ксенофобии, снижения социального контроля, отсутствия четкой гражданской позиции у молодежи и т.д.

➤ Молодежная политика в России является относительно молодым отраслевым направлением социальной политики государства. Требуют неотложного научного рассмотрения ряд прикладных проблем связанных с ее реализацией:

- недостаточная разработанность нормативно-правовой базы в сфере государственной молодежной политики;
- отсутствие четкой координации государственной молодежной политики с другими сферами государственной активности, что приводит к определенной замкнутости молодежной проблематики относительно других направлений деятельности государства;
- ограниченность инфраструктуры учреждений и органов по делам молодежи, направлений их деятельности, адекватно отвечающих потребностям, интересам и проблемам молодежной сферы;
- недостаточный уровень кадрового и финансового обеспечения государственной молодежной политики;
- отсутствие универсальной системы диагностики и комплексного социального мониторинга состояния молодежной среды и др.



➤ Опыт реализации государственной молодежной политики в России требует общетеоретического и философского осмысления проблемы в контексте актуальных вопросов современного государственного строительства.

➤ Проблемы повышения эффективности, поиска и внедрения современных форм, методов и технологий реализации государственной молодежной политики в условиях ограниченных материальных ресурсов в целом требуют повышения качества теоретического научного анализа молодежной проблематики, с целью отбора наиболее продуктивных социальных технологий и методов для их массового применения.

➤ Требуется критического анализа зарубежный опыт построения системы государственного управления молодежной политикой.

➤ В условиях становления гражданского общества в России, актуальной является проблема разработки действенных механизмов участия институтов гражданского общества в процессе формирования государственной молодежной политики.

Объект и предмет исследования. *Объектом* диссертационного исследования является процесс формирования и реализации государственной молодежной политики в России.

Предметом диссертационного исследования является анализ принципов, стратегий, механизмов и технологий разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.

Цели и задачи диссертационного исследования. Актуальность проблемы исследования, степень ее разработанности и изученности позволили поставить следующую цель — выявить особенности механизма формирования и технологий реализации молодежной политики в России, определить возможные пути ее оптимизации в рамках политического и общественного управления.

Для достижения поставленной цели, диссертантом были определены следующие задачи:

- охарактеризовать основные проблемы и факторы, препятствующие процессу позитивной социализации молодежи во взаимосвязи с политическими, экономическими, социокультурными процессами в современной России;

- сформировать объективное представление о системе государственного управления и регулирования в области молодежной политики на современном этапе;

- выявить и проанализировать наиболее острые противоречия и проблемы, возникающие при реализации государственной молодежной политики РФ;

- проанализировать роль общественного сектора в процессах разработки и реализации государственной молодежной политики России;
- определить критерии эффективности государственной молодежной политики в России;
- исследовать международный опыт в сфере разработки и реализации молодежной политики применительно к российской действительности;
- определить возможные пути оптимизации государственной молодежной политики России.

Хронологические рамки исследования. Хронологические рамки диссертационного исследования охватывают период с начала 1990-х годов до 2005 года. В 1991 г. был принят первый нормативно-правовой акт в области молодежной политики, положивший начало процессу формирования системы государственного управления в данной сфере на федеральном, региональном и местном уровнях. Обозначенный период времени в целом характеризуется динамичным развитием молодежного законодательства и процессом формирования государственной системы учреждений по работе с молодежью.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Методологической основой исследования явились основополагающие принципы политологического анализа — системный подход, всесторонность и целостность освещения проблемы, сравнение, учет социально-экономических и культурологических факторов, многоплановость рассмотрения предложенной темы.

Не претендуя на оригинальность в научном анализе, диссертантом были использованы общенаучные методы исследования — индукция и дедукция, исторический метод, метод сравнительного анализа.

В исследовании предлагаются трактовки и определения для не вполне устоявшихся понятий и терминов, касающихся проблем молодежной политики. К ним могут быть отнесены следующие понятия — «государственная молодежная политика», «региональная молодежная политика», «молодежный проект». Понятийно-терминологический аппарат государственной молодежной политики является весьма неоднородным, так как политологические исследования подразумевают в своей основе междисциплинарный принцип.

Теоретические и эмпирические обобщения были сделаны на основе официальных документов федеральных и региональных органов власти: нормативно-правовых актов федеральных органов власти, субъектов РФ и органов местного самоуправления в области формирования государственной молодежной политики.

Эмпирическая база исследования. Диссертационное исследование опирается на несколько групп источников.

Первую группу источников составляют официальные материалы и документы законодательных органов власти, занимающихся проблемами молодежной политики на федеральном и региональном уровнях: законы, указы, постановления правительства, тексты федеральных программ и региональных законов, инструкции. Среди них документы, являющиеся наиболее важными элементами законодательной базы государственной молодежной политики: Указ Президента РФ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» 1992 г.; «Основные направления государственной молодежной политики в РФ» 1993 г.; Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в РФ» 1995 г.; федеральная программа «Молодежь России (2001-2005)» и т.д. Среди нормативно-правовых актов РФ по молодежной политике, в условиях отсутствия базового федерального закона по государственной молодежной политике, особое место занимает «Концепция государственной молодежной политики», в которой формулируются основные принципы и понятия государственной молодежной политики, ее цели, задачи, базовые механизмы и технологии реализации, определяются основные направления и приоритеты.

Следующую группу источников составили статистические и аналитические данные социологических исследований — ежегодные доклады и статистические аналитические доклады о положении молодежи в РФ, данные переписей населения, информационные бюллетени региональных органов власти, официальные письма федеральных министерств и ведомств, социологические мониторинги. Положения и выводы, содержащиеся в подобных документах являются предметом обсуждения на заседаниях правительства, что характеризует их как серьезный источник.

Особую группу источников составили программные документы политических партий, молодежных общественных движений России, региональных молодежных парламентов; материалы конференций, заседаний, форумов по вопросам молодежной политики; выступления политических лидеров, руководителей государства и специалистов в области молодежной политики.

Среди источников информации, отражающих процесс формирования и реализации государственной молодежной политики, следует назвать российские периодические издания, такие как «Российская газета», «Социологические исследования», «Общественные науки и современность», «Статистическое обозрение», «Независимая газета», «Парламентская газета», «Социальная защита», «Диалог».

В ходе диссертационного исследования был изучен широкий круг источников сети Интернет, где можно найти разнообразную информацию по широкому тематическому спектру в области государственной молодежной политики: документы министерств и ведомств, предвыборные программы партий, документы таких международных организаций как ООН и Совет Европы. Ссылки на них можно найти в основных поисковых системах.

Степень научной разработанности темы исследования. Сегодня в распоряжении политологов имеется достаточное количество работ отечественных и зарубежных авторов, посвященных проблеме молодежной политики в ее различных аспектах. Исследовательская литература по данной тематике носит, в основном, общетеоретический характер.

В диссертационном исследовании проблема молодежной политики рассматривается разносторонне — как политический и социокультурный феномен. Проводится связь между миром политических решений в сфере государственной молодежной политики и миром молодежи как специфической страты, имеющей особый социальный, ментальный, субкультурный, возрастной и психологический статусы. Отправной точкой для подобного ракурса исследования проблемы явился труд А.Шюца, рассматривающего молодежь, как социальную группу, имеющую свой индивидуальный жизненный мир, конституируемый в процессе межличностных коммуникаций.

Кроме того, в диссертационном исследовании проблема оценки эффективности технологий реализации государственной молодежной политики рассматривается с точки зрения основ теорий менеджмента управления, технологий принятия эффективных политических решений. В данном контексте особый интерес представляет исследование Г.А. Лукс «Социальное инновационное проектирование в региональной молодежной политике», посвященное анализу социальной политики, как проектирования социально-экономического развития определенной территории.

Необходимым методологическим основанием для анализа теоретических конструктов изучения проблем становления государственной молодежной политики стали концепции, представленные в работах И.М. Ильинского, В.А. Лукова, В.Т. Лисовского, С.В. Алещенка, А.В. Шаронова.

Что касается терминологии и понятийного аппарата проблемы молодежной политики, то подобные задачи ставятся и успешно решаются в работах Г.А. Лукс, которая уделяет особое внимание разработке теоретического инструментария, способного адекватно выразить политическую и

социальную специфику российской действительности применительно к проблемам формирования государственной молодежной политики.

Анализ проблем социализации современной молодежи широко представлен в исследованиях А. И. Ковалевой, О.Н. Козловой, Я.И. Гилинского, В.А. Лукова, Е.Л. Омельченко, А.Г. Здравомыслова, Ф. Шереги, Т.Н. Кухтевича, Ю.Р. Вишневого, Д.Г. Щипановой, О.И. Карпухина, Г.С. Ентелиса, С.Н. Моревой и др.

Общетеоретическое и философское осмысление проблем формирования государственной молодежной политики в современном российском обществе представлено в работах С.В. Алещенка, Б.А. Ручкина, В.В. Нехаева, А.В. Шаронова, Е.Г. Слуцкого, В.К. Криворученко, П.И. Бабочкина, Ю.А. Зубок и др.

Опыт разработки различных аспектов проблем реализации государственной молодежной политики представлен в исследованиях А.В. Апарина, Л.А. Вербицкой, Л.В. Василенко, Ю.В. Коврижных, В.Т. Лисовского, Г.А. Лукс, В.А. Родионова, С.Н. Рябухина, А.П. Скрובה, М.Х. Таранцева, В.И. Чупрова, и др.

В процессе исследования были использованы материалы диссертационных исследований следующих авторов: А.А. Алоян, П.Н. Беспаленко, П.В. Емелина, Н.Б. Зазаевой, А.Н. Петренко, И.Л. Савельева. Особенно следует выделить научный труд А.В. Шаронова, который провел серьезное исследование в области управления социальными процессами в условиях модернизации политического режима в России.

Несмотря на вышеуказанные работы, имеется целый ряд научных проблем, недостаточно изученных с точки зрения потребностей политологического исследования. Так, не в полной мере отображены закономерности взаимодействия государства, институтов гражданского общества и молодежи в формировании государственной политики, что представляет собой актуальную исследовательскую задачу.

Кроме того, можно говорить о недостаточной степени разработки набора ключевых понятий, отражающих феномен взаимодействия государства, гражданских институтов и молодежи как специфической группы общества.

Научная новизна работы состоит в том, что впервые на уровне диссертационного исследования осуществлен комплексный анализ проблемы взаимодействия институтов государства, институтов гражданского общества и молодежи, как акторов единого политического процесса разработки и реализации государственной молодежной политики. Понимание молодежи как стратификационно-дифференцированной, социально и культурно обособленной части общества, социального проекта как наиболее эффективного метода решения проблем молодежи, институтов гражданского

общества как инициаторов социальных проектов и посредников между государством и молодежью позволило разработать систему критериев и индикаторов оценки эффективности государственной молодежной политики на уровне структурно-функциональной организации государственного управления.

С позиций политологического анализа рассмотрен широкий спектр вопросов, отражающих проблемы реализации молодежной политики. В ходе исследования систематизированы прежние теоретические и эмпирические данные, сформулированы концептуальные положения, относящиеся к моделям инновационного построения молодежной политики в современных условиях.

Практическая значимость работы определяется тем, что выводы, сделанные в ходе научного исследования предложенной проблемы, могут быть использованы субъектами политического управления при выборе приоритетов реализации молодежной политики и формировании программ по ее осуществлению, при принятии политических решений по вопросам, связанным с проблемами политической, социально-экономической и духовной социализации, которые позволили бы улучшить социальную атмосферу в российском обществе, обеспечить условия для осуществления гражданских прав молодежи в Российской Федерации.

Кроме того, выводы диссертационного исследования могут служить отправной точкой при анализе эффективности использования тех или иных технологий при реализации социальных проектов в рамках государственной молодежной политики.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Государственная молодежная политика — актуальное понятие в политике государств мира и России, отражающее объективные процессы усиления молодежного фактора в социокультурной, экономической и политической сферах жизнедеятельности современного общества.

2. Молодежная политика в РФ выстраивается на принципах и ценностях, признанных на уровне международных организаций в сфере реализации международной и национальной молодежной политики, среди которых особое место занимает развитие и поддержка организованного молодежного движения.

3. Роль общественного сектора в разработке и реализации молодежной политики России является минимальной. Несовершенство механизмов и технологий интерактивного взаимодействия государства и общества являются значительным препятствием на пути воплощения в жизнь молодежной политики, основанной на принципах участия молодежи в процессе ее разработки и реализации.

4. Систему государственной молодежной политики России в ее структурных, правовых, технологических аспектах, характеризует малая степень эффективности. Ввиду особой актуальности проблем российской молодежи, необходимо оптимизировать деятельность государственных органов власти по повышению эффективности мероприятий и социальных проектов в рамках молодежной политики.

5. Исходя из анализа механизмов и технологий реализации молодежной политики, основным критерием ее эффективности является степень участия молодежи в социальных проектах в рамках молодежной политики, в деятельности общественных молодежных движений и организаций, способствующих позитивной социализации молодых граждан.

Апробация работы. Основные положения диссертации были отражены в научных публикациях, докладах и сообщениях автора на международных и всероссийских конференциях и семинарах: «Актуальные проблемы американистики: Новые информационные технологии, возможности сотрудничества или поле для конфликтов в российско-американских отношениях. VII международный научный семинар» (г. Н.Новгород, 21-22 сентября 2001 г.); «Проблемы жизнеобеспечения больших промышленных городов: Материалы межвузовской научно-практической конференции» (г. Набережные Челны, 2002 г.); «Региональная стратификация политического пространства России 2000-2008 гг. в свете моделей устойчивого развития: россиеведческие и компаративные аспекты: Материалы научно-практической конференции» (г. Н.Новгород, 21-23 октября 2004 г.); «Политические институты и процессы современной России: Материалы первой городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ» (г. Н. Новгород, 2005 г.); «Социально-политические процессы в современной России и проблема общественно-государственного единения: Материалы научно-практической конференции» (г. Н. Новгород, 11 ноября 2005 г.).

Структура и содержание диссертации. В соответствии с поставленной целью и задачами, диссертационное исследование состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, проанализирована степень разработанности проблемы, определены объект, предмет, цель и задачи, хронологические рамки исследования, указана методологическая основа и эмпирическая база диссертации, определены научная новизна,

практическая значимость работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

Первая глава «Теоретико-методологические основы изучения молодежной политики» посвящена определению и сущности понятия молодежь в современной политологической традиции, специфике и основным характеристикам молодежи в современном российском обществе, особенностям и общим закономерностям формирования молодежной политики как на международном, так и на уровне российского государства.

В первом параграфе рассматривается определение и сущность понятия молодежь с учетом современных политологических и социологических исследований в данной области.

Современное научное представление о молодежи является отравной точкой в формулировании определения современной молодежной политики, ее сущности и специфики. Одно из первых определений молодежи было предложено социологом В.Т. Лисовским в 1986 г.: «Молодежь — поколение людей, проходящих стадию социализации, усваивающих профессиональные, культурные и другие социальные функции; в зависимости от конкретных исторических условий возрастные критерии молодежи могут колебаться от 16 до 30 лет». Не менее существенными показателями при определении молодежи являются стиль потребления, образ жизни, принадлежность к одному поколению. Сегодня возрастные границы молодости определяются не столько количеством лет, сколько знаковыми событиями — созданием семьи, рождением ребенка, освоением профессий. Молодежь — социальная страта, когорты, объединенная общими социально-экономическими, социально-культурными и общественно-политическими условиями формирования на ранних этапах жизненного развития.

Определение молодежи в качестве правового понятия закреплено в нормативно-правовых документах Российской Федерации, а также в нормативных актах международных организаций таких, как ООН, ЮНЕСКО и т.д. Концепция молодежной политики РФ определяет понятие «молодежь» достаточно четко: «Молодежь — лица в возрасте от 14 до 30 лет». Генеральная Ассамблея ООН определяет «молодежь», как людей в возрасте от 15 до 24 лет. Все статистические данные ООН по молодежи основаны на этом определении и оно используется в ежегодных статистических изданиях ООН в области демографии, образования, занятости и здравоохранения.

Среди современных политиков нет единого мнения о том, что такое молодежь, однако, царит единодушие по отношению к ней, как к заведомо

девиантной социальной группе. На основании данного стереотипа преимущественно выстраивается молодежная политика в современной России. В качестве обобщающего определения предложено следующее:

Молодежь — это социально-демографическая группа, выделяемая на основании совокупности и особенностей различных характеристик, таких как:

- возрастные характеристики (возрастные границы в интервале 14-30 лет);
- особенности социального положения и статуса молодежи;
- уровень экономического и социокультурного развития общества;
- особенности социализации, поколенческой целостности;
- социальные, региональные, этнические и иные детерминанты;
- стиль и образ жизни молодежи.

Во втором параграфе рассмотрена специфика и основные характеристики молодежи в современном российском обществе. В свете проблем формирования и технологий реализации молодежной политики рассматриваются такие основные характеристики современной российской молодежи как ее ценностные ориентации, политическое мировоззрение, уровень правосознания, отношение молодежи к политическим институтам, репродуктивные установки, потенциал молодежного предпринимательства.

Специфичными для российской молодежи являются условия, в которых проходит социализация молодых граждан, среди которых: растущее неравенство и расслоение молодежи, как общая характеристика социальной дефрагментации российского общества; процесс дезинтеграции молодежи как страты по социально-профессиональным, региональным и этническим детерминантам.

Среди негативных факторов или источников угроз процессу позитивной социализации молодых граждан — кризис идентичности молодежи, снижение престижа труда у молодого поколения, отсутствие четкой внутренней системы ориентаций и предпочтений, внутренняя неопределенность в шкале жизненных ценностей. Следствием необратимых процессов социального расслоения, социальной дихотомии позиций, интересов молодежи является принципиальное противопоставление социально активной и социально пассивной молодежи. Причем, последняя доминирует.

В третьем параграфе рассмотрены современные парадигмы исследования молодежной политики: вариативно представлены научные и юридические определения термина «молодежной политики», определены ее объекты и субъекты, охарактеризованы модели и принципы государст-

венной молодежной политики в условиях различных политических режимов.

На уровне официальных международных документов в сфере молодежной политики наблюдается концептуальное единообразие в понимании ее сущности и определения. Документы ООН утверждают, что национальная молодежная политика — это неотъемлемая часть общегосударственной деятельности по поводу всестороннего развития молодежи. Она включает в себя не только деятельность государства, но и партий, общественных движений, церкви и других социальных институтов, которые из своей общей политики выделяют ее молодежные аспекты.

Согласно основополагающим документам российского законодательства в сфере государственной молодежной политики, государственная молодежная политика трактуется как политика по созданию правовых, социально-экономических условий для возможности выбора жизненного пути молодежью. Это политика, способствующая социальному становлению, саморегуляции, осуществлению выдвигаемых молодыми гражданами инициатив в области государственной молодежной политики и общественно полезной деятельности. Основной ее функцией является обеспечение государственного управления процессами социокультурного воспроизводства общества.

Специфика молодежной политики, в сравнении с другими направлениями социальной политики современного государства, состоит в том, что ее основополагающим является принцип участия. Согласно данному принципу, молодежь является не только объектом воспитания и образования, но и сознательным участником социальных преобразований, одновременно объектом и субъектом молодежной политики.

Принцип участия может быть воплощен в деятельности молодежных общественных движений и организаций, которые, в условиях существования соответствующих гражданских процедур, социальных и государственных механизмов, имеют реальные возможности влияния на процесс разработки и реализации молодежной политики на всех уровнях власти. В зависимости от выполняемых общественным сектором и государством функций, можно произвести классификацию типов молодежной политики и рассматривать ее модели применительно к существовавшим и возможным условиям развития российского общества. Среди них — тоталитарно-унитарная, социально-демократическая, либеральная модели.

В четвертом параграфе рассмотрены специфика и факторы формирования молодежной политики на международном уровне, а также опыт некоторых европейских государств в данной области, с целью выявления

общих закономерностей процесса формирования молодежной политики применительно к трансформации политической системы России.

В настоящее время молодежная политика в различных странах мира направлена практически на все слои молодежи, социальные службы для молодежи работают по единым международным программам с региональной спецификой. Молодежь воспринимается не только как объект молодежной политики, но и как ее активный субъект.

Согласно заявлению Организации Объединенных Наций, в 90% государств-участников организации, молодежная политика имеет интегрированный характер. Это значит, что существуют политические структуры, объединяющие политические и профессиональные учреждения с молодежными организациями, являющимися субъектами молодежной политики.

В данный момент можно говорить о существовании молодежного законодательства в большинстве европейских стран, хотя, зачастую, молодежное законодательство ограничено областью молодежной работы и формального образования. Во многих странах созданы различные межведомственные органы на национальном уровне по вопросам молодежной политики.

Варьируются и задачи молодежной политики. В одних странах — это профилактика социальных проблем молодежи и борьба с ними, в других — обеспечение социальных, политических, экономических, образовательных и других возможностей для молодых людей.

Молодежная политика государств является международным стандартом. Ярко выраженной тенденцией в последние десятилетия явилось включение молодежной проблематики в повестку дня межправительственного и межгосударственного сотрудничества. Вопросы молодежной политики в этой связи получают свое отражение в деятельности международных организаций, в частности, ООН.

Организация Объединенных Наций приняла различные конвенции, пакты и рекомендации, касающиеся защиты прав молодежи.

По мнению ООН, в настоящее время основными проблемами, влияющими на развитие молодежи, являются проблемы мира, образования, профессиональной подготовки, труда, охраны здоровья, жилья, семейной жизни, культуры. Среди молодежных проблем на первое место выдвигается занятость молодежи, ее деятельность в экономической сфере.

Важнейшую задачу в формировании и реализации молодежной политики ООН видит в объединении и эффективной координации деятельности всех структур общества, в той или иной форме связанных с молодежными проблемами.

Вторая глава «Система государственной молодежной политики РФ» посвящена анализу структуры органов государственной власти, связанных с разработкой и реализацией молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, исследованию процесса становления нормативно-правовой базы молодежной политики, анализу системы управления в данной области.

В первом параграфе изучаются этапы становления нормативно-правовой базы государственной молодежной политики РФ.

Первый этап 1991–1993 гг. – институционализация государственной молодежной политики, выделение ее в качестве приоритетного отраслевого направления деятельности государства. Среди основополагающих законодательных документов: Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» 1991 г., положивший начало созданию организационной структуры государственных органов по делам молодежи; Указ Президента РФ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» 1992 г., согласно которому осуществление целостной государственной молодежной политики признано одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства; постановление Верховного Совета РФ «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации» 1993 г., закрепивший положение о государственной поддержке развития молодежного и детского движения органами местного самоуправления.

Второй этап 1993–2000 гг. – характеризуется структурированием исполнительной и законодательной основы молодежной политики РФ; признанием на государственном уровне эффективности и целесообразности программно-целевого подхода к ее реализации. Основополагающими документами данного этапа стали федеральные двухгодичные целевые программы «Молодежь России», которые закрепляли действия федеральных органов исполнительной власти по отдельным аспектам государственной молодежной политики, Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» 1995 г., определивший меры по поддержке инициатив детских и молодежных общественных объединений.

Третий этап 2001–2005 гг. – характеризуется попытками концептуального упорядочивания деятельности государства по реализации молодежной политики и согласованием процесса молодежного законотворчества на федеральном и региональном уровнях, а также активизацией мер по поддержке общественных инициатив молодежных и детских общественных объединений. Основополагающими документами данного этапа являются «Концепция государственной молодежной политики в Российской

Федерации», в которой закреплены принципы, приоритеты и основные направления деятельности органов государственного управления в сфере молодежной политики.

Четвертый этап в развитии законодательства в сфере молодежной политики, очевидно, должен быть связан с принятием федерального закона о молодежной политике, который достроил бы систему нормативно-правовых актов, образующих законодательство в сфере государственной молодежной политики.

Во втором параграфе исследуется структура и функции органов государственной власти по формированию и реализации молодежной политики.

Молодежная политика в России осуществляется в трех звеньях государственной власти — законодательном, исполнительном и судебном, реализуется на трех уровнях государственного управления — федеральном, региональном и муниципальном. Реализация молодежной политики возложена как на государство, так и на субъекты РФ.

В *Совете Федерации* за вопросы законодательных инициатив в сфере государственной молодежной политики отвечает Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту. Комитеты по социальной политике, по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии в составе Совета Федерации РФ опосредованно принимают участие в разработке вопросов, затрагивающих сферу законодательного обеспечения молодежной политики. В Государственной Думе разработкой нормативно-правовой базы молодежной политики занимается Комитет по физической культуре, спорту и делам молодежи. Смежными вопросами занимаются Комитет по труду и социальной политике, Комитет по образованию и науке, Комитет по делам женщин, семьи и детей, Комитет по культуре РФ, Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций.

На федеральном уровне большинство вопросов по разработке и реализации государственной молодежной политики сосредоточены в Департаменте по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей Министерства образования и науки Российской Федерации. Организационно-финансовое обеспечение планируемых мероприятий в сфере молодежной политики возложены на Управление по делам молодежи Федерального агентства по образованию.

На региональном уровне наблюдается разнообразие применяемых моделей организационных структур по реализации молодежной политики. Основным структурным звеном в реализации молодежной политики выступают органы по делам молодежи. Данные ведомства входят в структу-

ру органов исполнительной власти регионов и их статус закреплён соответствующими нормативными актами. Их целесообразность и специфичность проявляется в механизмах обеспечения молодежной политики.

Существующая законодательная база федерального и регионального уровней не распространяется на муниципальный уровень, поэтому нормативные критерии по вопросам формирования и реализации молодежной политики определяются здесь самостоятельно. В целом на уровне муниципалитетов идет интенсивный процесс формирования органов по работе с молодежью. Этот процесс можно охарактеризовать как интеграцию усилий различных субъектов социальной жизни: органов муниципального управления, общественных объединений, граждан, предприятий различных форм собственности.

В целом, на уровне муниципалитетов процесс формирования самостоятельных структур по работе с молодежью является незавершенным и законодательно неопределённым.

В третьем параграфе рассматриваются особенности системы управления молодежной политикой.

На федеральном и региональном уровнях данная система представляет собой многоуровневый процесс, включающий в себя деятельность всех ветвей власти. Главным механизмом участия министерств и ведомств в решении проблем молодежи является реализация ими различных социальных программ, по которым они, чаще всего, выступают генеральными заказчиками. Регламентация сферы деятельности того или иного государственного ведомства по реализации молодежной политики включается в социальные программы подпрограмм или разделов по работе с молодежью.

В организации процесса управления государственной молодежной политикой решающее значение играет деятельность основополагающих структурных единиц по ее разработке и реализации. Центральное место в данном процессе принадлежит Департаменту по делам молодежи при Министерстве образования РФ. В организационных документах Департамента неоднократно отмечается межведомственный характер реализации государственной молодежной политики, непосредственными участниками подобного взаимодействия являются следующие органы исполнительной власти — Министерство образования, Министерство труда и социального развития, Министерство здравоохранения, Министерство культуры, федеральные органы туризма, спорта и физической культуры и др.

Со стороны государства вопросы межведомственного взаимодействия рассматриваются прежде всего с точки зрения решения первоочередных вопросов стабильности и общественного правопорядка. В решении вопро-

сов управления государственной молодежной политикой по большинству вопросов утверждается программно-целевой подход.

На региональном уровне молодежная политика не носит системного характера. В количественном отношении документы, отстаивающие и реализующие принципы прямых мер социальной защиты, преобладают над комплексными долгосрочными социальными проектами. Участие молодежных общественных объединений в решении проблем социального становления молодых граждан является незначительным.

Третья глава «Роль институтов гражданского общества в формировании и реализации государственной молодежной политики РФ» посвящена анализу роли общественного сектора в лице молодежных общественных организаций и движений, молодежных представительных организаций, политических партий в процессе формирования молодежной политики.

В первом параграфе рассмотрена деятельность российских молодежных общественных объединений и движений по формированию и реализации молодежной политики.

Молодежное движение в России — реальная социальная и политическая сила. За последние 15 лет общественные организации смогли конституироваться и даже доказать свою роль в реализации государственной молодежной политики.

Проводившийся социологами анализ уставных документов 127 молодежных объединений свидетельствует об их усилившихся социальных функциях: организации берут на себя «защиту прав и интересов своих членов», «заботу о создании условий для поддержки социальных инициатив», «обеспечение развития лидерского и творческого потенциала личности». Многие из них реализуют программы по созданию социальных молодежных служб, бирж труда, развитию детского и молодежного предпринимательства, спорта, выявлению и поддержке молодых талантов, национально-культурному возрождению, летнему отдыху, решению жилищных проблем и т.д.

На территории России действуют многочисленные молодежные и детские общественные организации и объединения различной направленности, но их роль в процессах формирования молодежной политики чрезвычайно мала, а участие в них молодежи незначительно, несмотря на оптимистические статистические данные социологов о количественном составе молодежных организаций.

Данные о численности членов организаций нередко преувеличиваются. По экспертным оценкам, общественными объединениями охвачены

2—4% молодых людей. Наиболее слабо объединительные процессы представлены в малых городах и в сельской местности.

Наряду с организованным молодежным и детским движением активно проявляют себя спонтанные, неорганизованные формы объединений. Это связано с тем, что они воплощают в себе элементы молодежной субкультуры, близки к удовлетворению многообразных потребностей и интересов юношей и девушек, разнообразны в организационных структурах, не требуют обязательного регулярного действия.

Несмотря на это, особенностью современной ситуации в развитии молодежных объединений выступает тенденция на налаживание тесной взаимосвязи современных организаций с государственными структурами, осуществляющими государственную молодежную политику.

Во втором параграфе рассматривается деятельность молодежных представительных организаций по формированию и реализации молодежной политики РФ.

Во многих регионах нашей страны сложилась ситуация политической и социальной апатии молодого поколения. Преодолеть эту негативную тенденцию в рамках государственной молодежной политики можно, в том числе, путем более активного объединения молодежи в органы самоуправления, ассоциации и молодежные парламенты.

На региональном уровне процесс привлечения молодежи в органы местного самоуправления можно считать все же более динамичным и перспективным, нежели на федеральном уровне. Регионы начинают активно идти по пути развития молодежной политики в рамках регионального законодательства и региональных структур исполнительной и законодательной власти.

На сегодняшний день, к сфере компетенции молодежного парламента относятся: формирование консолидированного молодежного социального заказа государству, участие в законотворческой деятельности, прежде всего в сфере государственной молодежной политики, подготовка молодых кадров, проведение социально значимых мероприятий, образовательная деятельность.

Существующие парламентские молодежные структуры можно условно разделить на 4 типа. Для первого типа характерна жесткая привязка к законодательным органам власти, при которых они созданы. Второй подход к организации молодежной парламентской структуры заключается в формировании молодежного правительства как общественного совещательного органа при исполнительной ветви власти. Третий тип молодежных парламентов представляет структуру, совмещающую функции молодежного парламента и правительства. И, наконец, четвертый вариант органи-

зации молодежной парламентской структуры – это молодежный парламент, как общественная организация.

Согласно анализу работы существующих молодежных парламентских структур выявляется, что наиболее эффективной формой, отвечающей задачам и принципам развития молодежного парламентаризма, является создание молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах власти. Именно этот тип дает возможность не только изменить уровень и качество участия молодежи в процессе выработки, принятия и реализации решений в области государственной молодежной политики, но и представлять интересы молодежи через органы государственной власти.

Однако сегодня, развитие молодежного парламентаризма в России сталкивается с многочисленными проблемами. Среди основных, проблема отсутствия стабильности в работе молодежных парламентов. Например, Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ограничена сроком действия нынешнего созыва. Необходимы дополнительные усилия для продления работы палаты в рамках Государственной Думы следующего созыва.

Среди иных трудностей на пути к тесному взаимодействию государства и молодежи в рамках ГМП – отсутствие единой схемы организации и работы молодежных парламентов в регионах. Актуальной является и проблема информационного обмена между регионами.

В третьем параграфе рассмотрены политические приоритеты партий по отношению к проблемам молодежи в современной России.

Место, которое современные общественно-политические объединения России отводят вопросам молодежной политики, является незначительным. Можно выделить четыре партийных подхода к вопросам молодежной политики. Два из них — молодежный шовинизм и молодежефобия — в чистом виде не встречаются, но тем не менее отражаются в восприятии молодежи как «опасной» категории населения, априорно подверженной дурному влиянию и склонной к антисоциальному поведению. Эта точка зрения гипертрофирует отдельные черты в поведении молодого поколения и отражает особенности восприятия мира той или иной партийной идеологией.

Наиболее распространены «контрольно-воспитательный» и «благоприятствующий» подходы. Первый из них — типично бюрократический подход, при котором молодежь рассматривается как категория населения, находящаяся на одной из нижних ступеней социальной иерархии, однако способная к быстрому повышению своего статуса, при этом представляющая известную опасность для стабильности общественных устоев и

потому нуждающаяся в строжайшем контроле со стороны вышестоящих инстанций.

Второй подход можно считать либеральным. Он рассматривает структуру общества не в вертикальном (иерархическом), а в горизонтальном разрезе, при котором все категории населения представляются вполне равноправными и не подлежащими анализу в рамках понятий «вышестоящие - низестоящие», «управляющие - управляемые». Молодежь при таком подходе рассматривается как особая категория населения, обладающая такими же правами и обязанностями, как и остальные социальные группы, но при этом сохраняющая уникальный статус, суть которого заключается в том, что в своем развитии она способна не только воспроизводить, но и совершенствовать социальную структуру общества, адаптировать ее к новым реалиям. Чтобы данная задача была решена успешно, необходимо, прежде всего, создать благоприятную среду для развития у молодежи соответствующих качеств.

Четвертая глава «Эффективность государственной молодежной политики РФ» посвящена определению критериев эффективности государственной молодежной политики, а также определению основных путей совершенствования молодежной политики РФ.

В первом параграфе рассматривается международный опыт реализации и стандартизации государственной молодежной политики в странах Европы. Особый интерес представляет анализ системы молодежной политики, роли негосударственных организаций в процессе ее реализации в таких странах как ФРГ, Бельгия, Белоруссия.

На межгосударственном уровне реализации молодежной политики исследуется опыт Совета Европы и Европейского союза, который полезен в плане рассмотрения европейских стандартов национальной молодежной политики, перспектив международного сотрудничества России, а также выработки модели сотрудничества в рамках союзного государства России и Белоруссии, СНГ.

Во втором параграфе определяются критерии эффективности государственной молодежной политики России.

Определены следующие группы критериев. Во-первых, выделены критерии эффективности молодежной политики в соответствии со стандартами международной молодежной политики, закрепленными в международных декларациях, договорах и соглашениях в рамках таких международных организаций как ООН и Совет Европы.

Во-вторых, определены критерии эффективности молодежной политики в соответствии с целями и задачами российского молодежного законодательства.

В-третьих, критерии эффективности современной молодежной политики России определяются на основании анализа формирования и реализации молодежной политики на уровне исполнительных органов власти и общественного сектора в рамках общественно-политических организаций и движений, представителей бизнес-элиты, политических партий.

В третьем параграфе на основании предложенной системы критериев осуществляется анализ эффективности молодежной политики и разрабатываются пути оптимизации государственной молодежной политики России.

Рекомендации по совершенствованию молодежной политики затрагивают механизм формирования и технологии реализации государственной молодежной политики — федеральный, региональный и муниципальный уровни развития молодежного законодательства, структуру государственного управления молодежной политикой, систему финансирования мероприятий и программ в рамках молодежной политики, информационное обеспечение, меры в образовательной политике, проблемы патриотического, гражданского и духовного воспитания, прикладные проблемы решения жилищных вопросов, обеспечение занятости молодого населения и т.д.

В заключении содержатся основные выводы и рекомендации:

1. Государственная молодежная политика в России формируется в рамках политической реакции государства на негативные тенденции в молодежной среде, представляющие серьезную угрозу как для самой молодежи, так для государства и общества в целом. Государственная молодежная политика в России является политикой превентивных мер в сфере противодействия аддитивной активности в молодежной среде, проявляется в виде мер по формированию правовых, социальных, экономических условий для успешной социализации молодых граждан и развитию организованного молодежного движения. В зависимости от того, как будет выстраиваться линия отношений молодежи и государства, зависит, будет ли и дальше российская молодежь восприниматься исключительно как группа риска, либо явит мощный потенциал развития и стабильности государства в будущем.

2. Процесс формирования нормативно-правовой базы государственной молодежной политики в Российской Федерации идет в русле утверждения ценностей и принципов, признанных на уровне международных организаций в сфере реализации международной и национальной молодежной политики.

Итогами развития молодежного законодательства в России на современном этапе является утверждение программного подхода в реализации большинства мероприятий молодежной политики, законодательное опре-

деление полномочий государственных органов по разработке и реализации молодежной политики, законодательная регламентация государственной поддержки молодежных общественных организаций и объединений.

Среди первоочередных проблем молодежного законодательства — отсутствие Федерального закона о молодежной политике в России, что препятствует ратификации международных договоров в сфере развития национальной молодежной политики и международного сотрудничества, обуславливает законодательную неопределенность правотворческой деятельности муниципалитетов, препятствует стабильному финансированию приоритетных мероприятий государственной молодежной политики. Подобные противоречия в законодательной практике являются потенциальным источником конфликтов в будущем, и требуют скорейшего разрешения.

3. Система управления государственной молодежной политикой теряет черты целостности и централизованности при рассмотрении ее на федеральном, региональном и местном уровнях. Существующие организационные структуры не имеют достаточных ресурсов для осуществления эффективной координации деятельности различных государственных органов власти в данной сфере.

Среди факторов, препятствующих процессу формирования эффективной структурной организации органов по делам молодежи и установлению межведомственного взаимодействия — частые ведомственные перестановки. В этой связи, государству необходимо осуществлять меры по обеспечению стабильности работы органов по делам молодежи на всех уровнях власти. На уровне структурного управления молодежной политикой необходимо вести плановую работу по расширению возможностей для межсекторального и межведомственного партнерства, являющиеся потенциальным ресурсом оптимизации государственной молодежной политики России.

4. Механизмы и технологии интерактивного взаимодействия государства и молодежи остаются неэффективными. Деятельность молодежных парламентов, иных консультативно-совещательных структур при органах законодательной и исполнительной власти разного уровня в процессе разработки и реализации молодежной политики носит в основном формальный характер. Разрозненность, слабая организационная составляющая деятельности большинства общественных молодежных организаций и движений не позволяют формулировать и представлять перед государством консолидированную позицию от имени молодежного сообщества.

Эффективность государственной политики по поддержке и развитию молодежного движения является минимальной. Значительная доля активного молодого населения страны проходит социализацию в рамках неформальных движений досуговой, политической, экстремистской направленности. Поддерживаемые государством молодежные объединения и организации не имеют ресурсов для ведения полноценной организационной деятельности. В связи с этим, приоритетными задачами в рамках молодежной политики являются решение вопросов о субсидировании деятельности общественных объединений в рамках Федерального закона, выработка механизмов привлечения молодежных организаций и движений к выполнению государственного заказа по приоритетным направлениям государственной молодежной политики.

Состояние и квалификация кадров, работающих с молодежью, не соответствуют требованиям времени, государственный заказ на подготовку специалистов для данной сферы является не сформированным. В этой связи, в сфере кадровой политики целесообразно разработать комплекс мер по поддержке молодежного добровольчества, направленный на повышение молодежной общественной активности, активизацию участия молодежи в делах общества, формирование у нее гражданской ответственности и активной жизненной позиции.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях:

1. Рудаков, А.В. Социальные детерминанты наркотизма в молодежной субкультуре города Нижний Новгород / А.В. Рудаков // Проблемы жизнеобеспечения больших промышленных городов: Материалы межвузовской научно-практической конференции. - Наб. Челны: Изд-во КамПИ, 2002 г. – С. 24-30.

2. Рудаков, А.В. Проблема законодательного обеспечения государственной молодежной политики / А.В. Рудаков // Политические институты и процессы современной России: Материалы первой городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. Н. Новгород, 2005 г. / Под общей редакцией д.и.н., проф. О.А. Колобова, д.и.н., проф. С.В. Устинкина. – Н.Новгород: ФМО ННГУ, 2005 г. – С. 54-58.

3. Рудаков, А.В. Проблемы использования коммуникационных технологий в процессе политической социализации молодежи в современной России / А.В. Рудаков, М.М. Грошев // Политические институты и процессы современной России: Материалы первой городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. Н. Новгород, 2005 г. / Под общей редакцией д.и.н., проф. О.А. Колобова, д.и.н., проф.

С.В. Устинкина. – Н.Новгород: ФМО ННГУ, 2005 г. – С. 72-75 (авторский вклад 0,3 п.л.)

4. Рудаков, А.В. Современные тенденции молодежной политики европейских государств / А.В. Рудаков // Политические институты и процессы современной России: Материалы второй городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. Н. Новгород, 2005 г. / Под общей редакцией д.и.н., проф. О.А. Колобова, д.и.н., проф. С.В. Устинкина. – Н.Новгород: ФМО ННГУ, 2005 г. – С. 53-59.

5. Рудаков, А.В. Специфика современного политологического исследования государственной молодежной политики / А.В. Рудаков, Н.А. Хохлова // Политические институты и процессы современной России: Материалы второй городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. Н. Новгород, 2005 г. / Под общей редакцией д.и.н., проф. О.А. Колобова, д.и.н., проф. С.В. Устинкина. – Н.Новгород: ФМО ННГУ, 2005 г. – С. 64-70.

6. Рудаков, А.В. Стратегии и задачи государственной молодежной политики через призму политологического исследования / А.В. Рудаков // Политические институты и процессы современной России: Материалы второй городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. Н. Новгород, 2005 г. / Под общей редакцией д.и.н., проф. О.А. Колобова, д.и.н., проф. С.В. Устинкина. – Н.Новгород: ФМО ННГУ, 2005 г. – С. 90-96.

7. Рудаков, А.В. Образование, молодежь, политика / А.В. Рудаков // Теория политики / Под общей ред. В.М. Утенкова, С.В. Устинкина. 2-е изд., доп. и испр. — Н.Новгород: Нижегородский гуманитарный центр, 2005 г. С.504-541.

Подписано в печать 10.01.2006. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1. Зак. 3. Тир. 100.

Типография Нижегородского госуниверситета.
Лиц. ПД № 18-0099 от 04.05.2001.
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.

2006A

1198

F-1198