О.В. Гущин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА В РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В контексте социального управления конец XX – начало XXI вв. в России ознаменовались новым этапом развития государственных органов власти регионального уровня[1]. Нормативно-правовая основа этого процесса возникла в связи с принятием в декабре 1993 г. новой Конституции Российской Федерации[2]. В результате этого возникла проблема определения содержания и форм работы с молодежью на региональном уровне в новых социально-экономических условиях.

Особенности регионов[3] существенно повлияли на разнообразие форм государственного управления в Российской Федерации, что не могло не сказаться и на государственной молодежной политике. Она все более становится региональной. Под региональной государственной молодежной политикой можно понимать государственную молодежную политику (ГМП), осуществляемую региональными органами государственной власти на территории конкретного субъекта Российской Федерации и в отношении молодежи, проживающей на данной территории.

В настоящее время законы о государственной молодежной политике приняты в 58 субъектах Российской Федерации[4], отражая не только общую заинтересованность регионов в создании нормативно-правовых оснований для работы с молодежью, но и своеобразие региональных подходов.

В контексте социального управления огромное значение в понимании государственной молодежной политики приобретает рассмотрение ее управленческой модели. Она выступает в качестве инструмента, принципиально открытого для оперативного внесения

[1] См.: Институциональный подход к изучению социально-региональной структуры российского общества. .

[2] См.: Конституция Российской Федерации. М., 1973. Ст. 65, 71–73.

[3] См.: *Лапин Н.И.* Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования//Социологические исследования №8, 2006, С.25-34

[4] См.: *Головина Е.В.* Государственная молодежная политика как фактор обеспечения социальной безопасности. М., 2007. С.67

корректив во все его структурные блоки по мере изменения внешних и внутренних параметров и факторов, отмеченных управляющим субъектом[1]. Управленческая модель, созданная в процессе научного анализа, является инструментом для конструирования возможных управленческих ситуаций, нахождения альтернатив в развитии с учетом главного – связи между структурой социальной системы и процессами, происходящими внутри нее, и действиями управляющего субъекта.

Моделирование позволяет выделить основные черты реального процесса социального управления, отражающие его сущность, и создать его идеальный образ, модель, преднамеренно ограниченный выбор характеристик изучаемого объекта, обусловленный целью исследования и парадигмой конкретной научной дисциплины. В результате моделирования региональная ГМП должна предстать как абстрактная система, отражающая наиболее существенные элементы социального управления состоянием и развитием молодежи региона со стороны региональных органов государственного управления.

Определяя управленческую цель моделирования, федеральная стратегия, выступает как важный фактор определения элементов региональной ГМП, которые необходимо включить в управленческую модель. К таковым, несомненно, относятся все государственные органы регионального уровня, муниципальные органы, хозяйствующие субъекты, организации и объединения граждан, имеющиеся в регионе, которые обеспечивают реализацию конкретных федеральных проектов, обозначенных в документе. На основе информации об их состоянии и деятельности можно построить трендовую управленческую модель, описывающую изменение состояния региональной ГМП во времени[2]. Однако такой модели для эффективного социального управления недостаточно, поскольку она ничего не говорит о причинно-следственных отношениях между элементами системы. Необходима имитационная модель[3], которая может быть создана только при выборе научной парадигмы. Выбор научной парадигмы определения сущности региональной ГМП и является основной проблемой ее моделирования.

В настоящее время нет общепринятого определения государственной молодежной политики. В частности, Е.В. Шестопалова отмечает

---

[1] См.: *Новикова Т.Г.* Проектирование эксперимента в образовательных системах. Научно-методическое пособие. М., 2000. С. 21.

[2] См.: *Бестужев-Лада И.В., Варыгин В.Н., Малахов В.А.* Моделирование в социологических исследованиях. М., 1978. С. 8.

[3] См. там же. С. 12–13.

пять подходов, сложившихся по этому вопросу в теории и практике работы с молодежью[1]. Каждый из них предполагает особую институциональность ГМП и, соответственно, особую управленческую модель.

До конца 2006 г. региональные органы государственной власти в работе с молодежью пользовались определением, данным в 1993 г. в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации»: «Государственная молодежная политика является деятельностью государства, направленной на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Государственная молодежная политика выражает в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре Отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека».

В качестве управляемых объектов ГМП данное определение предусматривало «молодых людей», «молодежные объединения, движения и инициативы», «молодое поколение» и «молодых граждан», выделяющихся среди других групп только признаком «молодости», то есть возраста. Качественное своеобразие этих объектов не определялось и, следовательно, ГМП рассматривалась как социальная работа государства в отношении граждан «молодого» возраста[2]. В соответствии с этим модель ГМП ничем принципиально не должна была отличаться от общей модели государственной социальной политики.

Теоретические исследования и анализ практического опыта позволяют утверждать, что развитие содержания и форм ГМП в период трансформации российского общества закономерно связаны с кардинальными изменениями в составе молодежи как социально-демографической группы. Этим руководствовались авторы Стратегии 2006 г., когда дали определение ГМП как системы «государственных приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной **социализации** и эффективной самореализации **молодежи**, для развития ее потенциала в интересах России и, следовательно, на социально-экономическое и культурное развитие

[1] См.: *Шестопалова Е.В.* Реализация молодежной политики в регионе: На примере Тульской области. М., 2005. С. 27.

[2] См.: *Головина Е.В.* Государственная молодежная политика как фактор обеспечения социальной безопасности. С. 54.

страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности» (выделено мной. – *О.Г.*).

Из сказанного следует, что модель ГМП должна иметь отличия от моделей государственного управления другими социально-демографическими группами. Вместе с тем определение 2006 г. является компиляцией нескольких сформировавшихся к этому времени подходов и, в соответствии с принципом субординации федеральных и региональных органов власти, с одной стороны, позволяет регионам развивать те модели ГМП, которые у них сложились, с другой – требует изменения этих моделей в направлении усиления их комплексности.

В Стратегии 2006 г., однако, не дается развернутое определение вводимых ею и выделенных автором понятий. Отсутствие качественного определения понятия «молодежь» может, например, привести к появлению управленческих моделей, в которых «молодежь» и «молодые люди» не только являются различными элементами, но и обладают разными объектно-субъектными характеристиками[1].

Среди шести принципов реализации Стратегии есть только один, который отражает специфику понятия «социализация»: участие молодых граждан в разработке и реализации приоритетных направлений государственной молодежной политики, поскольку так обеспечивается социализация «как процесс становления личности, обучение и усвоение индивидом ценностей, норм, установок, образцов поведения, присущих данному обществу…».[2] При этом общее содержание Стратегии, в частности включение в нее проекта «Успех в твоих руках», нацеленного на «выявление и продвижение талантливой молодежи и продуктов ее инновационной деятельности», предполагает существенное отличие ГМП от работы с молодежью, направленной на обеспечение социальной адаптации («**усвоение** индивидом ценностей, норм, установок, образцов поведения, **присущих данному обществу**…») молодых граждан (выделено мной. – *О.Г.*). Однако такой вывод не сделан. Более того, включение в Стратегию проекта «Шаг навстречу», первоочередная цель которого определяется как «оказание помощи молодым людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в интеграции в общество», заставляет задуматься над соотношением социализации и социальной адаптации как основных понятий, что, в конечном счете, позволяет выбрать парадигму ГМП.

---

[1] См.: *Дегтярева О.В.* Молодежная политика: региональный аспект. Новосибирск, 2006. С. 14, 134.

[2] *Пробст Л.Э.* Профессиональная социализация школьной молодежи в современной России. Екатеринбург, 2004. С. 27.

В качестве парадигмы ГМП автор предлагает выбрать дуальную оппозицию «молодежь как объект государственного управления – молодежь как субъект (коллективный актор) социального действия». В соответствии с этим выбором молодежь как система молодежных социально-демографических страт **одновременно** выступает и как управляемый **объект**, и как управляющий **субъект** социального управления. При этом развитие социальной субъектности молодежи (молодежных групп) должно сопровождаться ее «освобождением» от патерналистского государственного управления.

При анализе следствий из сделанного выбора парадигмы следует учитывать, во-первых, что конкретный молодой человек, входя одновременно в несколько молодежных групп, может оказаться в нескольких точках оси, соединяющей обозначенные полюса. Во-вторых, ГМП должна распространяться на всю ось дуальной оппозиции, изменяя свою форму и содержание при движении от одного полюса к другому. В-третьих, сделанный выбор парадигмы в качестве адресата ГМП определяет молодежные социально-демографические страты, а **цель** ГМП формулирует *как обеспечение средствами государственного управления социально эффективного развития молодежных социально-демографических страт (молодых людей, входящих в эти страты) в качестве коллективных (соответственно: индивидуальных) акторов социального действия* в сторону «субъектного» полюса.

Представление об «оси ГМП» ставит проблему определения форм и методов работы с молодежью в разных ее точках. В простейшем случае следует предположить, что на всей «оси ГМП» они остаются неизменными. Однако анализ процесса становления российских региональных ГМП в постсоветское время как «социальных полигонов» федеральных форм работы с молодежью позволяет выделить, по крайней мере, три модели, обслуживающие разные участки между полюсами обозначенной дуальной оппозиции: социально-адаптационную, социально-политическую и образовательно-воспитательную.

Главной целью работы с молодежью в социально-адаптационной региональной модели ГМП является помощь молодежи в социальной адаптации. В рамках этой модели основное внимание обращается в первую очередь на поддержку тех молодежных групп, которые традиционно воспринимаются органами власти региона как нуждающиеся в поддержке (молодые инвалиды). В общем контексте определения групп, которым оказывается помощь, интерес представляет также поддержка молодежных групп, которые вызывают социальное опасение (например, молодые люди старше 18 лет, вернувшиеся из мест лишения свободы, или молодые наркоманы). Эта модель была доминантной в российских регионах в первой половине 1990-х гг.

Социально-политическая региональная модель ГМП нацелена прежде всего на включение молодежи в социально-политические процессы. Основное внимание обращается в рамках данной модели на поддержку социально позитивных молодежных общественных объединений не только как инструмента управления молодежью, но и средства проявления социального творчества самой молодежи. Становление этой модели происходило во второй половине 1990-х гг. Нормативно-правовое основание данной модели составляет Федеральный закон о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений, принятый Государственной Думой 26 мая 1995 г.

Формирование у молодежи конкретных социально значимых качеств, определенных на федеральном уровне: духовно-нравственных, гражданско-патриотических и других, выступает как главная цель в образовательно-воспитательной модели ГМП. Формальным началом развития этой модели следует считать создание в Министерстве образования и науки Российской Федерации в мае 2000 г. Департамента государственной молодежной политики, воспитания и социальной защиты детей.

В целом, модели работы с молодежью, выделенные автором, в значительной степени совпадают с моделями, описанными П.В. Емелиным: идеологической, социально-демократической и либеральной. Однако авторский подход позволяет рассматривать ГМП как одновременное развитие системы данных моделей, а не их взаимоисключение. Такое взаимоисключение, как показывает реальная практика, возможно только в теоретическом анализе.

Представление об одновременности существования моделей отличает позицию автора и от этапного (эволюционного) подхода, определенного в работах ряда исследователей[1]: в процессе развития ГМП происходит не смена одних форм работы с молодежью на другие, а обогащение ГМП в результате формирования, наряду со сложившимися, новых моделей. Встраивание новых моделей не только влияет на состояние имеющихся, но и требует адаптации новых моделей к уже сформированным. Определение существенных особенностей процесса взаимодействия моделей в структуре единой ГМП является одной из проблем, требующих своего решения, что, в частности, может привести к прогнозированию моделей, которые появятся в структуре ГМП в ближайшей перспективе.

Широкий круг задач, решаемых на региональном уровне государственного управления ГМП, выдвигает проблему создания опти-

[1] См., например: *Дегтярева О.В.* Молодежная политика: региональный аспект. Новосибирск, 2006. С. 42; *Шестопалова Е.В.* Реализация молодежной политики в регионе: На примере Тульской области. М., 2005. С. 39–49.

мальной структуры действующих (в том числе управляющих) субъектов, призванных обеспечить эффективное развитие (в том числе через социальное управление) работы с молодежью в регионе. Даже поверхностный взгляд на проблему позволяет сделать вывод, что в новых условиях определение в качестве действующих субъектов ГМП только органов исполнительной власти регионов неправомерно. К таковым должны быть отнесены учреждения и организации, которые на региональном уровне обеспечивают выполнение функций оперативного управления, экспертно-прогностической, исследовательской, культурно-образовательной, социальной поддержки. В соответствии с перечисленными функциями следует определить функциональные блоки действующих субъектов. Взаимодействие этих функциональных блоков можно описать при помощи модели (см. рис. 1).

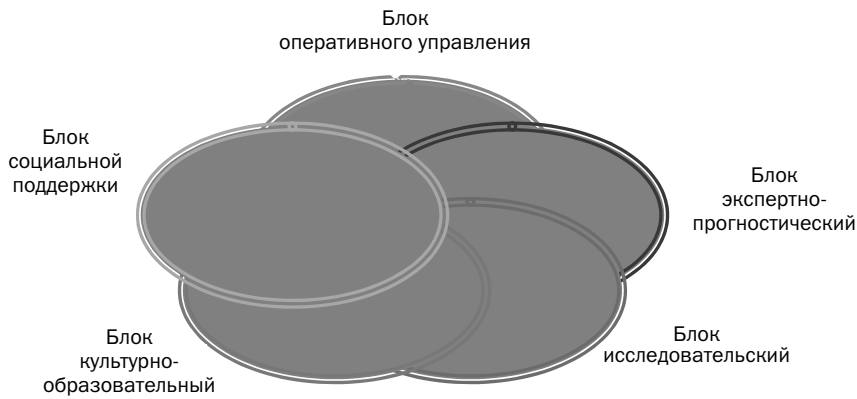


Рис. 1. Функциональная модель
региональной государственной молодежной политики

Представленная модель носит управленческий характер. Она соответствует выбранной парадигме, поскольку обеспечивает решение всего спектра задач ГМП от «объектного» полюса, где доминантными являются субъекты блока социальной поддержки, до «субъектного», обеспеченного деятельностью субъектов, входящих в экспертно-прогностический блок. Ее содержание нацелено на обеспечение эффективного управления во всех выделенных моделях ГМП, поддерживая, например, общественно-политическую модель блоком оперативного управления, а образовательно-воспитательную – культурно-воспитательным блоком управляющих субъектов.

На основе данной модели с учетом особенностей российских регионов возможно формирование в каждом субъекте Федерации своих приоритетов ГМП и состава функциональных «блоков», обеспечивающих реализацию этих приоритетов. Такая модель позволяет унифицировать структуру региональных органов по работе с молодежью. Это, на наш взгляд, будет способствовать созданию основ эффективной межрегиональной интеграции для улучшения положения молодежи в российском обществе, поскольку выдвигает на первый план проблему организации эффективного взаимодействия многочисленных субъектов, участвующих в формировании ГМП на региональном и межрегиональном уровнях, с учетом того, что сами субъекты находятся в процессе постоянного развития.

Таким образом, моделирование государственной молодежной политики в российских регионах позволяет существенно уточнить и скорректировать стратегию и тактику социального управления в молодежной сфере, сформулировать направления инноваций в деятельности региональных органов исполнительной власти, повышения социальной эффективности их деятельности в работе с молодежью, спрогнозировать ряд проблем, которые могут возникнуть на следующем этапе социального развития молодежи, что позволяет соответствующим образом уже сегодня формировать управленческие ресурсы для их решения.