

В.В. Ерошов

Структурные реформы в сфере управления государственной молодежной политикой Российской Федерации в 1990–2000-е гг.

С конца 1980-х гг. в сфере реализации государственной молодежной политики образовался вакуум. Комсомол стремительно терял позиции и полномочия так называемого министерства по делам молодежи, но новые государственные структуры с аналогичными функциями руководство СССР создавать не стремилось.

С февраля 1990 г. в Государственном комитете по труду и социальным вопросам СССР начинает действовать Управление по молодежной политике во главе с начальником управления в ранге заместителя министра опытным комсомольским работником Е.Д. Катульским.

В апреле 1991 г. Кабинет министров СССР образовал Комитет по делам молодежи [1], однако в сложной политической и кризисной экономической ситуации этот комитет не мог эффективно выполнять возложенные на него задачи. В процессе передачи органами государственного управления СССР своих полномочий аналогичным органам РСФСР Указом Президента России Комитет по делам молодежи СССР был введен в состав Министерства культуры РСФСР [2].

В связи с тем, что 30 июля 1991 г. был создан Государственный комитет РСФСР по молодежной политике во главе с А.В. Шароновым, союзный и российский органы некоторое время действовали параллельно [3]. Положение о российском комитете, его структура и штаты были утверждены 5 октября 1991 г., однако уже через месяц, 10 ноября, комитет был ликвидирован, а его функции переданы Министерству образования РСФСР [4–5]. Таким образом, вопросы молодежной политики первый раз были переданы в структуры образования, что не исключало формирования новых органов или институтов, занимавшихся молодежной проблематикой непосредственно.

Ухудшение социально-экономической ситуации в стране, падение жизненного уровня в связи с проведением так называемой шоковой терапии вызвало массовые акции протеста молодежи. Чтобы снять напряжение, 29 января 1992 г. была введена должность полномочного представителя Правительства РФ по делам молодежи с аппаратом из 14 человек. Первым представителем был назначен А.В. Шаронов. Однако эта полумера не могла решить накопившиеся проблемы. Данная структура просуществовала около 10 месяцев и 24 октября 1992 г. была упразднена [6–7].

16 сентября 1992 г. после встречи Б. Ельцина и Е. Гайдара с лидерами молодежных организаций был издан Указ Президента РФ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» [8]. Одной из таких мер стало создание Комитета по делам молодежи при Правительстве РФ во главе с тем же А.В. Шароновым (утвержден 30 декабря 1992 г.). Это комитет вскоре был преобразован в Комитет РФ по делам молодежи и стал органом федеральной исполнительной власти [9]. 10 января 1994 г. просуществовавший немногим более года Комитет РФ по делам молодежи был ликвидирован, а его функции переданы Комитету РФ по делам молодежи, физической культуре и туризму [10], который функционировал около пяти месяцев до 30 мая 1994 г., когда Указом Президента РФ был вновь образован Комитет РФ по делам молодежи во главе с А.В. Шароновым [11].

Ситуация с федеральными органами по делам молодежи была типична для первой половины 1990-х гг., когда шел эмпирический поиск оптимальных форм организации государственного управления различными сферами. В этот период по-прежнему сохранялись и некоторые традиции советского времени. Так, продолжалась практика создания временных межведомственных структур с неопределенным статусом для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, общественных объединений и организаций.

Координирующая роль федерального центра в создании органов по делам молодежи на региональном и муниципальном уровнях в середине 1990-х гг. была затруднена следовавшими одна за другой реорганизациями. Надо отметить, что в это время органы по делам молодежи в том или ином организационном виде существовали в 88 регионах, т.е. во всех субъектах Российской Федерации, кроме Чеченской республики.

Согласно Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления были выведены за пределы государственной власти. Система органов, реализующих государственную молодежную политику (ГМП), доходила до уровня субъекта Российской Федерации. Далее, на муниципальном уровне, т.е. в городах и районах, управление теряло организационную целостность.

В середине 1990-х гг. требовала решения проблема реализации ГМП на муниципальном уровне. На 1 января 1995 г. структуры по делам молодежи в системе муниципального управления имелись лишь в 1604 городах и районах, хотя административно-территориальный состав Российской Федерации включал 1868 районов, 1087 городов, 2022 поселка городского типа и 24307 сельских территориальных образований [12]. Итак, деятельность органов по делам молодежи законодательно была сосредоточена в основном на федеральном и региональном уровнях.

В августе 1996 г. Комитет РФ по делам молодежи был переименован в Государственный комитет РФ по делам молодежи [13], в декабре 1996 г. его председателем была назначена Татьяна Викторовна Новикова. Госкомитет просуществовал чуть более года и 30 апреля 1998 г. был упразднен [14].

14 мая 1998 г. с предложением восстановить Государственный комитет РФ по делам молодежи к Президенту РФ обратилась Государственная Дума. Но обращение парламента не было услышано, а в структуре Министерства труда и социального развития РФ создается Департамент по делам молодежи, который просуществовал всего три месяца. Уже 22 сентября 1998 г. был восстановлен Государственный комитет РФ по делам молодежи, преобразованный 25 мая 1999 г. в Государственный комитет РФ по молодежной политике (Госкоммолодежи) [15]. Возглавил госкомитет В.И. Деникин [16]. В декабре 1999 г. было принято Положение о Государственном комитете Российской Федерации по молодежной политике [17]. Госкомитет начал серьезную работу в Федеральном Собрании по принятию Закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» (принят Государственной Думой РФ, одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ 11 ноября 1999 г., отклонен Президентом РФ 25 ноября 1999 г.) и подготовке новой целевой программы «Молодежь России» [18], но через полгода, 17 мая 2000 г., Государственный комитет РФ по молодежной политике вновь и уже окончательно был упразднен [19].

Государственная молодежная политика перешла в ведение Министерства образования Российской Федерации. Принятое решение, безусловно, нанесло существенный ущерб выработке и реализации государственной политики по отношению к молодежи. Молодежь как наиболее перспективная и мобильная часть общества должна была в столь сложный период иметь федеральный орган, отстаивающий её интересы.

В это время уже появилось разнообразие в подходах к определению структуры органов по работе с молодежью, содержанию их полномочий, внутреннему строению. К началу 2000 г. в субъектах Российской Федерации работали только 56 самостоятельных ор-

ганов по делам молодежи и молодежной политике, остальные региональные структуры совмещали решение задач молодежной политики с задачами государственной деятельности в области спорта, физической культуры, туризма и др. К счастью, ликвидировав федеральный отраслевой орган, Правительство РФ не настаивало на аналогичных мерах в регионах.

В начале 2000-х гг. кардинальных изменений в сфере управления ГМП не произошло. В апреле 2000 г. был упразднен Совет по делам молодежи при Президенте РФ, вместо которого была сформирована рабочая группа Администрации Президента РФ по делам молодежи [20].

В структуре исполнительной власти для выработки и реализации ГМП в апреле 2000 г. появилась Правительственная комиссия РФ по делам молодежи под председательством заместителя Председателя Правительства В.И. Матвиенко [21], сосредоточившая свое внимание на проекте Федеральной целевой программы «Молодежь России (2001–2005 гг.)», механизмах решения жилищного вопроса молодежи, проблемах студенческой и сельской молодежи, роли СМИ в воспитании молодого поколения. В состав комиссии вошли представители следующих министерств: образования, обороны, финансов, печати, транспорта, юстиции, экономического развития, здравоохранения, культуры, сельского хозяйства, труда и других, а также обеих палат Федерального Собрания РФ, федеральных округов, ряда центральных областей, Национального Совета детских и молодежных объединений, Российского союза молодежи и т.д.

Председатель комиссии В.И. Матвиенко предложила создать в регионах аналогичные межведомственные комиссии по делам молодежи во главе с руководителями органов исполнительной власти. Работа комиссии, конечно, способствовала решению некоторых острых проблем молодежи, но не могла как межведомственный коллегиальный орган в полной мере взять на себя выработку и реализацию ГМП.

Этими вопросами после ликвидации Госкоммолодежи занялся созданный 26 июня 2000 г. в структуре Министерства образования Департамент по молодежной политике [19]. Новый орган возглавила Г.В. Куприянова (ранее первый заместитель председателя Госкоммолодежи). Заместителем министра, курирующим вопросы реализации государственной молодежной политики, был назначен Ю.В. Коврижных.

«Создание нового органа, – отмечает И.А. Король, – воспринималось среди специалистов, лидеров молодежных организаций и в регионах как бюрократическая отписка. Непрерывные реорганизации органов по делам молодежи, их неясные полномочия и временный статус не давали возможность разработать адекватную, рассчитанную на перспективу молодежную политику» [22].

Явными достижениями департамента можно назвать принятие федеральной целевой программы «Молодежь России (2001–2005 гг.)» и учреждение отраслевой награды – нагрудного знака «Почетный работник сферы молодежной политики» [23–24].

9 марта 2004 г. прошла очередная реорганизация в сфере управления ГМП. В составе Министерства образования и науки РФ был сформирован Департамент по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей, а в составе Федерального агентства по образованию – Управление по делам молодежи [25].

Департамент определяет основные направления государственной молодежной политики, разрабатывает ее нормативные правовые и организационные основы, принимает решения реализации проектов и программ. К сожалению, федеральная программа «Молодежь России», разработанная на 2005–2010 гг., так и не была принята Правительством РФ.

Федеральное агентство по образованию осуществляет функции по оказанию государственных услуг в сфере молодежной политики, организационно-финансового обеспечения планируемых мероприятий в сфере молодежной политики [26]. В состав Управления по делам молодежи входят отделы организации работы с молодежью, воспитательной работы с молодежью, а также спорта, поддержки молодой семьи и трудоустройства.

Анализ процессов формирования системы органов управления государственной молодежной политикой показывает, что в переходный период российское государство не имело данной политики и длительное время не могло сформулировать концепцию эффективного управления в этой сфере. Аналогичная ситуация была и в других сферах, где также наблюдались непрерывные административные реорганизации. Так, Федеральное агентство по физической культуре и спорту в 1992–2004 гг. реорганизовывалось 11 раз, пройдя все возможные стадии: госкомитет, минис-

терство, агентство в различных сочетаниях [27]. Хронически «подвешенное» состояние федерального органа по делам молодежи обусловило ослабление управляемости этой важной сферой социальной политики. Аппарат вынужден был сосредоточиваться на проблемах собственной организации и реорганизации, перспективах структурных перестановок, а не реального дела.

Поиск оптимальных управленческих форм органов по делам молодежи, непрерывные реорганизации, значительную часть которых трудно рационально объяснить, неясные полномочия и временный статус не давали возможность разработать адекватную, рассчитанную на перспективу молодежную политику. Весной 2000 г. Н.Я. Рябухин отмечал, что довольно далеко еще до формирования зрелой, целостной, учитывающей всю национальную специфику государственной молодежной политики. Более того, в последние годы часто создавалось впечатление, что государство, особенно федеральный центр, сознательно «дистанцируется» от молодежной проблематики, а государственная молодежная политика находится на периферии сферы активных действий органов государственной власти [28]. Непрерывные реорганизации на федеральном уровне привели к тому, что инициатива в сфере реализации государственной молодежной политики перешла к регионам.

Следует отметить, что длительный процесс административных преобразований не прошел даром. В каждой последующей формации накапливался опыт, выявлялись преимущества и недостатки, нарабатывалось межведомственное взаимодействие.

Среди молодежных организаций не нашла понимания идея воссоздания по образу и подобию комсомола «зонтичной» всеобъемлющей организации – Союза молодежных организаций. Большинство общественных организаций молодежи выступило категорически против монополизации молодежной политики, предпочитая плюрализм в ее развитии.

Библиографический список

1. О введении в действие Закона СССР «О перечне министерств и других центральных органов государственного управления СССР» : Постановление Верховного Совета СССР от 1 апреля 1991 г. №2074-1 // ВСНД и ВС СССР. – 1991. – №15. – Ст. 420.
2. Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР : Постановление Государственного Совета СССР от 14 ноября 1991 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1991. – №50. – Ст. 1421.
3. О внесении изменений в перечень республиканских министерств и Государственных комитетов РСФСР : Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 г. №1617-1 // ВСНД и ВС РСФСР. – 1991. – №31. – Ст. 1062.
4. Вопросы Государственного комитета РСФСР по

молодежной политике : Постановление Совета Министров РСФСР от 5 октября 1991 г. №521 [Электронный ресурс] // ИПС «Закон» http://www.vcom.ru/cgibin/db/zakdoc?_reg_number=D09100692

5. О Министерстве образования РСФСР : Указ Президента РСФСР от 10 ноября 1991 г. №186 // ВСНД и ВС РСФСР. – 1991. – №46. – Ст. 1513.

6. Распоряжение Президента РФ от 29 января 1992 г. №39-рп // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – №6. – Ст. 293

7. Об упразднении должности полномочного представителя Правительства РФ по делам молодежи : Распоряжение Президента РФ от 24 октября 1992 г. № 607-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – №18. – Ст. 1490.

8. О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики : Указ Президента РФ от 16 сентября

1992 г. №1075 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – №12. – Ст. 924.

9. О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти : Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. №1148 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – №14. – Ст. 1091.

10. О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. №66 // Российская газета. – 1994. – 12 янв.

11. О внесении изменений и дополнений в Указ Президента РФ от 10.01.1994 г. №66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» : Указ Президента РФ от 30 мая 1994 г. №1109 // Российская газета. – 1994. – 9 июня.

12. Концепция государственной молодежной политики. – М., 2001.

13. О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. №1177 // Российские вести. – 1996. – 16 авг.

14. О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 30 апреля 1998 г. №483 // Российская газета. – 1998. – 7 мая.

15. О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 25 мая 1999 г. №651 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2727.

16. О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 22 сентября 1998 г. №1142 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №39. – Ст. 4886.

17. Об утверждении Положения о Государственном комитете РФ по молодежной политике : Постановление Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. №1350 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №50. – Ст. 6231.

18. О федеральной целевой программе «Молодежь России (1998–2000 годы)». Принята Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1997 г. №746 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №26. – Ст. 3050.

19. О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. №867 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №21. – Ст. 2168.

20. О Совете по делам молодежи при Президенте Российской Федерации : Распоряжение Президента РФ от 19 апреля 2000 г. №128-рп // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №17. – Ст. 1868.

21. Об образовании Правительственной комиссии по делам молодежи : Распоряжение Правительства РФ от 21 апреля 2000 г. №581-р // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №18. – Ст. 1996.

22. Король И.А. Решение социальных проблем молодежи органами государственной власти Кемеровской области в 1991–2005 гг. : дис. ... канд. ист. наук. – Кемерово, 2007.

23. О государственной программе «Молодежь России» на 2001–2005 годы : Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. №1015 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №2. – Ст. 172.

24. Приказ Министерства образования России от 1 апреля 2002 г. №1127 // Бюллетень Министерства образования РФ. – 2002. – №8.

25. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №11. – Ст. 945.

26. О Федеральном агентстве по образованию : Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. №288 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №25. – Ст. 2570.

27. Федеральное агентство по физической культуре и спорту. Архивная справка [Электронный ресурс] <http://www.rossport.ru>

28. Государственная молодежная политика: опыт, прогнозы, приоритеты // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2000. – №4 (116).