

*М.В. Номоконов*

## **Особенности становления и развития молодежной политики в Забайкалье в 90-е гг. XX в.**

*Ключевые слова:* молодежь, государственная молодежная политика, социализации молодежи, органы управления молодежной политикой, региональная модель молодежной политики, законодательство в сфере молодежной политики.

*Key words:* youth, state youth policy, youth socialization, authority in youth policy, regional model of youth policy, legislation in youth policy.

Молодежь в структуре общества является социальной категорией, в наибольшей степени определяющей его будущее. Именно в молодые годы у каждого человека формируется его мировоззрение и моделируется собственная жизнь: определяются важнейшие жизненные цели и ценности, выбираются направления и средства их реализации, устанавливается отношение к себе и миру, обществу и государству. И от того, каким будет каждый из этих выборов, непосредственно зависит и то, какой будет сегодняшняя молодежь, которой предстоит созидать человека, общество и государство как ближайшего, так и отдаленного будущего. А это значит, что вектор социального прогресса всегда определяется в настоящем и находится в руках тех, кто молод сегодня [1, с. 425]. Это обстоятельство делает проблему молодежи вопросом стратегического характера.

Вполне естественно, что каждый молодой человек нуждается в определенных условиях для своего духовного становления и социальной самореализации. Тем, каковы эти условия и наличествуют ли они в повседневной жизненной реальности, прежде всего и задаются ключевые духовные и социальные параметры молодежной среды, устанавливаются соответствующие им типы организации жизни молодых, формируется определенный общественный и государственный «заказ на молодежь». В силу ряда характерных особенностей отечественного национального менталитета и происходящих в стране социально-экономических преобразований далеко не всегда и далеко не каждый молодой человек способен самостоятельно обеспечить надлежащие условия для собственного становления и развития без соответствующей этому политики государства. Таким образом, вопрос об особых условиях для молодежи является основообразующим для того, какими будут сегодняшняя молодежь и, соответственно, – ближайшие поколения граждан и общество в целом [2, с. 39].

Начиная с 1992 г. молодежь оказалась в чрезвычайно сложном и новом для себя положении. В условиях начавшегося перехода к экономической модели свободного рынка и «шоковой» терапии все существовавшие ранее системы и механизмы защиты

и реализации интересов и прав молодежи вместо их адаптации к изменившимся условиям были практически полностью разрушены. Вместе со страной, партией и комсомолом исчезли традиционные источники идеологии и технологии политики государства по отношению к молодежи, разорвались межнациональные и международные связи, перестала действовать в новых суверенных государствах нормативно-правовая база СССР по молодежным вопросам, были катастрофически ослаблены системы молодежного туризма, воспитания и отдыха детей, подростков и молодежи, социализации юношества, уменьшилась социальная защищенность и поддержка различными институтами власти талантливой молодежи, прекратилось строительство молодежных жилищных комплексов, распалась сеть культурных и спортивных учреждений для детей и молодежи [3, с. 22].

Государственная молодежная политика (ГМП) в 90-е гг. XX в. осуществлялась на базе единой концепции. Основные подходы к государственной молодежной политике в Российской Федерации были определены в 1992 г. Указом Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики». За несколько лет удалось сформировать элементы законодательной базы для осуществления государственной молодежной политики, что нашло отражение в утверждении в 1993 г. Верховным советом РФ «Основных направлений государственной молодежной политики в Российской Федерации», в принятии в 1995 г. Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Российской Федерации», а также в более чем 40 субъектах Российской Федерации законов по вопросам молодежной политики, осуществлению целевых программ по реализации государственной молодежной политики [4, с. 6; 5, с. 45].

Принятый в 1991 г. Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» означал курс государства на реализацию единой системы мер экономического, правового и организационного характера, направленную на самореализацию молодого человека в обществе, поддержку молодежных движений и инициатив [6, с. 5]. Однако в условиях коренной смены социального строя в стране, ее территориального распада и автономизации локальных сообществ на практике линия на развитие единых начал государственной молодежной политики не могла реализоваться и фактически была замещена

целой группой сходных в некоторых чертах, но все же различных систем молодежной политики, проводившейся в масштабах российских регионов с большей или меньшей активностью [7, с. 143].

В этом изменении проявилось основное противоречие государственной молодежной политики 1990–2000-х гг.: призванная обеспечить единство политической линии государства в отношении всей молодежи России молодежная политика приобрела черты нововведения в отдельных регионах (в правовом отношении она закреплена примерно в половине субъектов Российской Федерации). Это противоречие имеет и другую форму проявления: в регионализации проявляется преимущественно организационный аспект молодежной политики, на уровне же правовых норм и формируемых экономических механизмов она, напротив, в основном ориентирована на небольшое число образцов, имеющих в федеральном законодательстве (в частности на документ 1993 г. «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», президентские программы «Молодежь России» и некоторые другие) [5, с. 45]. В итоге именно региональные особенности оказываются слабо отраженными на уровне правовых норм и экономических решений, принимаемых в регионах. Сложности формирования и реализации государственной молодежной политики в регионах, таким образом, в немалой степени отражают сложившиеся практики преуменьшения роли региональных особенностей в становлении, вступлении в самостоятельную жизнь новых поколений россиян [8, с. 47].

Особенностью данного периода также является и то, что в связи с новым государственным устройством субъекты обрели некоторую самостоятельность в формах и методах реализации государственной молодежной политики, в результате чего сложилось множество моделей осуществления политики в отношении молодежи. Для выявления эффективных моделей реализации региональной ГМП необходимо детальное изучение и сравнение каждой. Накопленный опыт имеет как теоретическую, так и практическую значимость.

В Забайкалье процесс формирования и реализации государственной молодежной политики в 90-е гг. проходил под влиянием ряда факторов, которые определили уникальность данного опыта:

1. Забайкалье является регионом, граничащим с двумя государствами, что выделяет этот регион в стратегическом и геополитическом отношении. После распада СССР Забайкалье постоянно испытывает процессы экспансии со стороны Китая. Это обстоятельство усиливает значение гражданского и патриотического воспитания молодежи в данном регионе.

2. Забайкалье считается многонациональным регионом. На его территории проживает множество коренных этносов, самыми крупными из которых

являются буряты и тунгусы. В связи с этим особое значение приобретают вопросы межнациональных взаимоотношений в обществе и в том числе и в молодежной среде, поскольку молодежные конфликты на национальной почве – явление весьма распространенное в России и в мире.

3. Исторически Забайкалье служило местом ссылки, и в связи с кратным увеличением уровня преступности в 90-е гг., возникла опасность криминализации молодежи и распространение в этой среде так называемой тюремной романтики.

4. Самым важным фактором является социально-экономическое положение региона. Падение уровня жизни в Забайкалье в 90-е гг. породило ряд проблем в молодежной среде: отток молодежи в другие регионы, проблемы занятости, алкоголизация, сложности получения образования и т.д.

Важным направлением процесса формирования и реализации государственной молодежной политики как для России в целом, так и для Забайкалья в частности было создание законодательной базы ГМП в качественно новых условиях, в русле формирования законодательства новой России, принципиально отличной от Советского Союза [6, с. 8].

Необходимость законодательного обеспечения молодежной политики явилась следствием нормативно-правового вакуума как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также определялась потребностью государства и складывающегося гражданского общества в цивилизованном решении проблем своего развития, т.е. только через закон. Формирующиеся органы данной политики быстро прошли основные этапы: разработка концепций молодежной политики, далее – целевых программ, а затем уже вышли на уровень понимания необходимости закона о молодежной политике в форме отраслевого и межотраслевого законодательства [6, с. 5]. Следует отметить то, что разработка законов о молодежи и молодежной политике началась в регионах, т.е. снизу, и там, где в них почувствовали острую потребность. Российский же закон до сих пор существует в виде проекта.

Формирование законодательной базы молодежной политики характеризовалось следующими моментами: разработки приходилось вести, основываясь, с одной стороны, на имеющейся правовой базе: Закона СССР от 16 апреля 1991 г. «Об общих началах молодежной политики в СССР», Основных направлений молодежной политики в РФ, одобренных постановлением Верховного Совета РФ 3 июня 1993 г., Федерального закона от 26 мая 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», соответствующих указов Президента РФ и постановлений правительства РФ и т.д. Естественно, учитывалась и региональная законодательная база [5, с. 45].

Но разработка закона – это лишь первый, хотя и значительный этап. Дальнейшая работа – разверты-

вание положений данного закона в межотраслевое законодательство, предусматривающее и стройную систему подзаконных актов для всех субъектов, работающих с молодежью [9, с. 131].

Рассматривая процесс формирования законодательной основы реализации государственной молодежной политики в Забайкалье, можно выделить два периода:

Первый – советский период. В это время законодательная база органов молодежной политики была в рамках законов, принимаемых на высшем уровне, и не отличалась от других регионов. Это связано с централизованной политикой СССР и устройством государства.

Второй период связан с формированием законодательства региона после распада СССР в новом правовом поле, образовавшемся с принятием Конституции России 1993 г. и отличающемся от предыдущего периода главным образом наличием статуса самостоятельного субъекта Федерации. В этот период на федеральном уровне не было принято нормативных документов, регулирующих деятельность органов молодежной политики. Отсутствие закона, стратегии государственной молодежной политики оказывали влияние и на формирование законодательства региона. В Читинской области закон «О молодежной политике в Читинской области» был принят лишь в декабре 1995 г. Этот закон хотя и установил основные положения молодежной политики области, социальную защиту молодежи, а также положения о поддержке молодежных и детских объединений, но не решил потребностей времени [5, с. 45]. Согласно социологическим исследованиям, основными проблемами забайкальской молодежи в этот период являлись проблемы жилья, алкоголизма и наркомании, а также трудоустройства [10, с. 27]. В Законе нет положений, связанных с решением жилищных проблем, профилактикой асоциальных явлений в молодежной среде. Также закон не решал вопросов экономической самостоятельности молодежи, молодежного предпринимательства, международного молодежного сотрудничества, молодежного туризма, а это крайне важно в условиях геополитического положения региона, граничащего с двумя государствами. Хотелось бы отметить, что при анализе документов нами было выявлено, что в регионе за этот период было принято крайне мало нормативно-правовых актов в области молодежной политики, а те из них, которые принимались, носили в основном узкий и временный характер [11, с. 75].

Важным условием для эффективной реализации государственной молодежной политики является формирование органов управления этой сферой в регионе. В Забайкалье эти органы были сформированы в рамках не отдельной структуры, а в системе комитета образования, что лишало их определенной самостоятельности и снижало финансовое обеспечение деятельности [10, с. 27].

Другим направлением реализации государственной молодежной политики является взаимодействие органов власти, осуществляющих ее, с другими акторами сферы молодежи. Традиционно самой активной частью молодежи является студенчество. В Забайкалье в 90-е гг. функционировали 6 крупных вузов и 43 средне-специальных учебных заведения. Все вузы и наиболее крупные средне-специальные учебные заведения (ссузы) сконцентрированы в областном центре, и каждое учебное заведение получило свободу в выборе и осуществлении моделей работы с молодежью, что привело к мозаичности реализации социальной и воспитательной политики учебных заведений и отсутствия единого направления развития студенчества региона [10, с. 27]. Немаловажным актором в реализации молодежной политики являются молодежные общественные движения и организации. Согласно данным регистрационной палаты Читинской области, в разные годы в регионе насчитывалось от 60 до 70 молодежных организаций [12, с. 10], которые в большей части действовали при учебных заведениях, были немногочисленными и концентрировались в областном центре. Молодежь районов и сел оказывалась вне их деятельности.

Положительным моментом этого периода можно назвать увеличение числа научных исследований по молодежной проблематике. Такие исследования проводятся на кафедрах и научно-аналитических центрах практически всех вузов Забайкалья, проводятся молодежные научно-практические конференции как регионального, так и всероссийского и международного масштабов [13, с. 39]. Однако ввиду слабого взаимодействия научной общественности и властей региона результаты научных исследований были практически не использованы, так как здесь отсутствовала система научной экспертизы реализуемых программ и проектов в сфере ГМП.

Таким образом, процесс формирования и реализации государственной молодежной политики Забайкалья в последнее десятилетие XX в можно охарактеризовать следующим:

- слабая разработанность нормативно-правовой базы и закрепления концептуальных положений в законах и подзаконных актах;

- неэффективность координации и взаимодействия государственной молодежной политики с другими сферами социальной политики, что приводит к определенной замкнутости молодежной проблематики внутри собственной сферы управления и инфраструктуры;

- отсутствие универсальной системы диагностики и комплексного социального мониторинга состояния молодежной среды с едиными критериями, разработанными для федеральных и региональных исследований;

- недостаточный уровень кадрового и финансового обеспечения государственной молодежной политики,

значимость которого явно занижена относительно других направлений деятельности государства;

- неопределенность оптимальной структуры управления государственной молодежной политикой на федеральном и региональном уровнях;

- недостаточная разработанность способов выявления и активизации позитивного социального потенциала молодежи, оптимальных социальных технологий реализации ГМП.

Исходя из выше изложенного мы можем утверждать, что для эффективной реализации государственной молодежной политики в регионе в исследуемый период назрела необходимость в разработке новой модели ГМП в Забайкалье. На наш взгляд, необходимо было комплексно изменить региональную молодежную политику по следующим направлениям:

1. Структурно-организационное направление. Забайкалью нужно иметь самостоятельный орган молодежной политики в системе региональной власти. Только введение отдельной структуры позволило бы расширить функции, управленческие возможности, повысило бы статус и уровень ответственности органов управления молодежной политикой, создало условия для формирования профессионально-кадрового обеспечения региональной ГМП. В этом же направлении необходимо было формировать условия для привлечения самой молодежи к управлению и реализации молодежной политики в регионе.

2. Научно-методическое направление. Необходимо ввести институт независимой научной экспертизы программ и проектов принимаемых к реализации в сфере работы с молодежью. Также необходима разработка системы методического сопровождения деятельности, как органов молодежной политики, так и молодежных организаций, предприятий и других агентов сферы ГМП. Важно также увеличение комплексных научных исследований проблем молодежи, причем они должны носить системный, мониторинговый характер. В данном направлении важно организовать совместную работу с вузами региона по повышению квалификации

работников сферы ГМП и организации кадрового обеспечения молодежной политики.

3. Информационное направление. Нужно создать единый информационный портал с целью обеспечения информацией о реализуемых программах, законодательных актах, молодежных инициативах, деятельности организаций, образующих социальную инфраструктуру для молодежи.

4. Нормативно-правовое направление. В регионе в этот период назрела необходимость изменения закона «О молодежной политике», который должен быть дополнен следующими положениями:

- Содействие экономической самостоятельности молодых граждан и реализации их права на труд;

- Государственная поддержка молодых семей;

- Организация летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи;

- Содействие развитию молодежного туризма;

- Содействие международному молодежному сотрудничеству;

- Информационное и консультационное обеспечение молодежи;

- Содействие молодежи в области охраны здоровья, профилактики социально-негативных явлений, формирования здорового образа жизни;

- Кадровое обеспечение государственной молодежной политики.

5. Программно-целевое направление. Необходим переход от централизованных, единых программ для всей молодежи к локальным, более гибким проектам, отказ от долгосрочных программ в пользу более динамичных краткосрочных, с акцентированием внимания на усилиях местных (муниципальных) органов власти и других структур, более приближенных к конкретным потребностям и проблемам молодежи.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что несмотря на достаточно сложный и неоднозначный исторический опыт по формированию и реализации государственной молодежной политики в 90-гг. прошлого века в Забайкалье до сих пор актуальны описанные процессы, однако это является темой уже других, последующих исследований.

## Библиографический список

1. Ильинский, И.М. Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория / И.М. Ильинский. – М., 2001.
2. Ильинский, И.М. О воспитании жизнеспособных поколений российской молодежи / И.М. Ильинский // Государство и дети: Реальности России: материалы Международной научно-практической конференции. – М., 1995.
3. Дмитриева, Л.Т. О молодежной политике / Л.Т. Дмитриева, С.Е. Ватсанская. – СПб., 1993.
4. Глазунов, И.В. Региональные особенности институционализации государственной молодежной политики в современной России : автореф. дис. ... канд. соц. наук / И.В. Глазунов. – М., 2007.

5. Законодательство Российской Федерации и ведомственные нормативные акты. 4.1: Государственная молодежная политика в Российской Федерации. – М., 2006.
6. Луков, В.А. Региональная молодежная политика: новые тенденции в законодательстве / В.А. Луков // Молодежная политика. – 1995. – №12.
7. Игнатов, В.Г. Региональная молодежная политика: Проблемы и опыт становления / В.Г. Игнатов, А.Н. Нифанов, П.Н. Беспаленко. – Ростов-на-Дону, 1999.
8. Козлов, А.А. Молодежь России: тенденции социального развития в условиях кризиса / А.А. Козлов // Молодежь: Тенденции социальных изменений : сб. статей. – СПб., 2000.

9. Скробов, А.П. О некоторых новых подходах к молодежной политике в условиях реформ / А.П. Скробов // Социально-политический журнал. – 1998. – №3.

10. Дробышевский, В.С. Перспективы реализации молодежной политики в Забайкальском крае / В.С. Дробышевский, Е.А. Маркова // Эффективность реализации государственной молодежной политики: опыт регионов и перспективы развития : материалы Всероссийской научно-практич. конф. – Чита, 2009.

11. Номоконов, М.В. Формирование законодательного обеспечения региональных органов управления молодежной политики / М.В. Номоконов // Эффективность реализации государственной молодежной политики: опыт регионов и перспективы развития : материалы Всероссийской научно-практич. конф. – Чита, 2009.

12. Государственная молодежная политика в действии: На материалах районов, городов, областей. – М., 1994.

13. Вознесенский, И.В. Научное обеспечение государственной молодежной политики / И.В. Вознесенский. – М., 1999.