X22

некоммерческое партнерство «Национальная Гильдия Профессиональных Консультантов»

К.В. ХАРЧЕНКО

# НАСТОЛЬНАЯ КНИГА СПЕЦИАЛИСТА ПО МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ





#### Некоммерческое партнерство «Национальная Гильдия Профессиональных Консультантов»

#### К.В. ХАРЧЕНКО

### НАСТОЛЬНАЯ КНИГА СПЕЦИАЛИСТА ПО МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ



### СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ТЕМА 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ	
1.1. Нормативно-правовые акты федерального уровня	8
ФЕДЕРАЦИИ	14
1.3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ О МОЛОДЕЖИ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ	20
ПРОГРАММЫ	25
ТЕМА 2. ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ МОЛОДЕЖНОІ ПОЛИТИКИ	Й
2.1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ КОНЦЕПЦИИ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ	32
2.2. Концептуальные модели молодежной политики	35 41
ТЕМА 3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ В СФЕРЕ МОЛОДЕЖНО ПОЛИТИКИ	Й
3.1. Дифференциация программ поддержки учащейся и работающей	
2.2. Контепна политериям молопечного предприним иле полительного	48 57
3.2. Концепция поддержки молодежного предпринимательства	
Идеология местного сообщества	62
ТЕМА 4. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ	
4.1. Элементы программы и соотношение между ними	
4.2. АКТУАЛЬНОСТЬ, АНАЛИТИКА, КОНЦЕПЦИЯ	72
4.3. ПОСТАНОВКА ЦЕЛИ	79
4.5. ФОРМУЛИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ. ТИПЫ МЕРОПРИЯТИЙ	84
4.6. ИСПОЛНИТЕЛИ ПРОГРАММЫ	88
ТЕМА 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ	
5.1. Молодежные Советы территорий	93
<ol> <li>5.2. МОЛОДЕЖНОЕ РЕКРУТИНГОВОЕ АГЕНТСТВО</li> </ol>	96
5.3. Молодежный кампус для выпускников-сирот	99
5.4. Городской совет молодых специалистов	100
5. 5. Книга молодежных возможностей	102
5.6. Калейдоскоп организационно-технологических решений	104
ТЕМА 6. АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ	
6.1. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ	108
6.2. Ключевые показатели программ молодежной политики	114
6.3. МОЛОДЕЖНАЯ СТАТИСТКА: РАЗНООБРАЗИЕ ИСТОЧНИКОВ ДАННЫХ	126
6.4. Социологические исследования для нужд молодежной политики	131

TEMA	7.	<b>ОРГАНИЗА</b>	ция	РАБОТЫ	В	СФЕРЕ	моло,	цежной
поли	TI	ики						

7.1. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖ	<b>ЖДЕНИЙ МОЛОДЕЖНОЙ</b>
ПОЛИТИКИ	139
7.2. Направления работы молодежного правительства	
7.3. Конкурсы социальных проектов	157
вместо заключения	168

#### **ВВЕДЕНИЕ**

Настоящее пособие демонстрирует возможности стратегического подхода в реализации молодежной политики на территории региона и муниципального образования.

На сегодняшний день можно выделить два плана организации управления: нормативно-правовое и программноцелевое регулирование. С одной стороны, деятельность служащих власти ограничивается и регламентируется рамками законов, а с другой, расширяется и концептуализируется посредством стратегий и программ. Эти два плана отчасти накладываются друг на друга, отчасти вступают в противоречие, однако в целом их сосуществование обеспечивает развитие местного сообщества и общества в целом.

Недостаточно эффективную организацию управления на местах сейчас часто списывают на пробелы и неточности в законодательстве. Молодежной политике в этом плане «повезло» больше всех: закон о молодежи до сих пор не принят. В то же время настоящим пособием мы хотим показать, что отсутствие правовых, а также организационных, финансовых и иных условий — не повод для бездеятельности на местах. Грамотно выстроенный стратегический подход вполне позволяет добиться заметных управленческих результатов, а в конечном счете — и социального эффекта.

В настоящее время наблюдается весьма противоречивая картина: стратегии и программы молодежной политики действуют практически в каждом муниципальном образовании, но при этом их составители часто копируют готовые тексты друг у друга, не задумываясь над методологическими вопросами. В результате одни и те же ошибки и неточности кочуют из одних документов в другие, сами эти документы изобилуют неподходящей информацией и имеют недостаток по содержательной части, а многие прописанные моменты изначально являются нереалистичными.

Итак, цель данного пособия – сформировать у субъектов молодежной политики концептуальное понимание содержания своей деятельности, научить применять стратегический (программно-целевой, проектный) подход для решения управленческих задач, применять разработанные наукой технологии; научить использовать в своей работе собственные и заимствованные лучшие практики.

Некоторые специалисты-практики, возможно, недооценивают задачу систематизации концептуальных основ их деятельности. Однако мы стремимся показать, что концепции способны упорядочить и, главное, упростить текущую работу управленца, а значит, они нужны не только ученым. Так, раскрываемые в той или иной концепции понятия призваны сделать объект, о котором идет речь, более понятным. За каждым понятием должна просматриваться практическая плоскость, конкретные меры. И в этом плане нет ничего хуже, чем столь часто используемые сейчас слова социализация и самореализация, качество жизни молодежи. Осуществляемая в рамках концепции систематизация идей сама по себе призвана охватить все стороны объекта, что в перспективе должно снизить риск возникновения новых «болевых точек» в организации работы с молодёжью.

Подходящий синоним концептуальности — четкость мысли. В настоящем пособии мы покажем, какие отличительные признаки должна иметь цель молодежной политики, как подобрать общее логическое основание для задач, как связать задачи с мероприятиями, исполнителями, ресурсами и оценочными показателями.

Пособие ориентировано на следующую целевую аудиторию:

- 1) руководители и специалисты органа молодежной политики региона и муниципального образования;
- 2) работники учреждений молодежной политики специалисты по работе с молодежью;
- 3) студенты специальности 040700 «Организация работы с молодежью»;
  - 4) магистранты соответствующего профиля;
  - 5) аспиранты специальности «Социология управления»;
- б) государственные служащие, депутаты представительных органов власти;

7) преподаватели вузов, научные работники.

Хотя жанр книги обозначен как учебное пособие, можно надеяться, что оно будет представлять определенный интерес и в научных кругах. При изложении теоретического материала мы стремились следовать основному принципу научного изложения— отделять «свой» текст от «чужого». Соответственно, заимствованные положения в большинстве случаев снабжены ссылками на источник, а выводы автора стилистически маркированы.

В целом назначение пособия видится нам в том, чтобы специалист по работе с молодежью почувствовал, насколько многогранной и значимой для общества может стать его деятельность, если ее концептуально оформить и рационально организовать. В самом деле, место молодежной политики — не на периферии социальной сферы, где-то за спортом и туризмом, а в центре, поскольку от установок молодых людей на жизненную активность, непрерывное образование, производительный труд, гражданственность, физическое здоровье и нравственное совершенствование зависит состояние абсолютно всех сфер жизнедеятельности регионального и местного сообщества как в ближайшем будущем, так и в отдаленной перспективе.

## **Тема 1. Нормативно-правовые основы молодежной** политики

### 1.1. Нормативно-правовые акты федерального уровня

**Нормы Конституции РФ**. В Конституции РФ нет прямого упоминания о молодежной политике. Косвенно к регулированию молодежной политики могут быть отнесены следующие положения:

- тезис о социальном государстве (ч.1 ст.7);
- тезис о государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства (ч.2 ст.7, ч.1 ст.38);
- право на образование, обязательность основного общего образования (ст.43);
- право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений (ч.1 ст.30), добровольность участия в объединениях (ч.2 ст.30);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, социального и культурного развития Российской Федерации как предмет ведения Российской Федерации (ст.71).

На подступах к закону о молодежной политике. Основополагающий закон о молодежной политике до сих пор не принят. Это создает определенные трудности на местах, в частности, в плане организационного и финансового взаимодействия между региональными и местными органами молодежной политики.

Попытки разработать данный закон предпринимались неоднократно, начиная с 1990-х гг. В 1999 г. был подготовлен проект федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в РФ», который, кстати, получил одобрение в обеих палатах Федерального собрания РФ. Однако на него было наложено вето Президента, которое Госдуме

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> В ходе работы над данным разделом использованы материалы статьи: Киселева Н.А. Государственная молодежная политика на уровне федерального законодательства // Информационно-справочная система «Консультант Плюс».

преодолеть не удалось. Позднее Департаментом по молодежной политике Минобразования РФ была подготовлена Концепция государственной молодежной политики в Российской Федерации, которая строилась в основном на базе представлений и некоторых формулировок отвергнутого закона. В таком виде упомянутая Концепция была проведена через Правительственную комиссию делам молодежи и представлена от ее имени на согласование в Администрацию Президента РФ, где она так и не была одобрена 1.

Итак, действующие в настоящее время законодательные акты, имеющие отношение к молодежной политике, либо устарели, либо носят фрагментарный характер.

В сентябре 1992 г. по результатам встречи Президента РФ. Б.Н. Ельцина с представителями детских и молодежных объединений, руководителями государственных органов по работе с молодежью был подготовлен Указ Президента РФ «О первоочередных мерах в области молодежной политики» от 16 сентября 1992 г. №1075.

Наибольший интерес представляют следующие нормы данного Указа:

- рекомендация об организационном и финансовом укреплении региональных органов по делам молодежи, формировании комитетов и отделов по делам молодежи с правами юридического лица и находящимися в их ведении предприятиями и учреждениями;
- предписание при формировании бюджетов всех уровней отдельно предусматривать средства на программы и проекты молодежных и детских объединений;
- образование Национального совета молодежных объединений.

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 года №5090-1 были утверждены «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации». В данном акте государственная молодежная политика определена как деятельность государства, направленная на создание правовых,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Садриев М.М. Молодежная политика: Учеб. пособие. Уфа, 2010. С.30.

экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив, выражающая 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.

Документ содержит ряд конкретных положений об объекте регулирования:

- 1) граждане Российской Федерации, включая лиц с двойным гражданством, в возрасте от 14 до 30 лет;
- 2) иностранные граждане, лица без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет в той мере, в какой их пребывание на территории Российской Федерации влечет за собой соответствующие обязанности федеральных государственных органов;
- 3) молодые семьи семьи в первые три года после заключения брака (в случае рождения детей без ограничения продолжительности брака), при условии, что один из супругов не достиг 30-летнего возраста, а также неполные семьи с детьми, в которых мать или отец не достигли 30-летнего возраста;
  - 4) молодежные объединения.

В разделе 2 сформулированы основные направления молодежной политики, в том числе меры по поддержке молодежного предпринимательства. Особый интерес представляет тезис о необходимости градостроительных решений в интересах молодежи, который в дальнейшем, к сожалению, так и не был конкретизирован и технологизирован.

Многие формальные положения документа были выполнены (создание во всех регионах органов по делам молодежи, особая строка в федеральном бюджете, предусматривающая расходы на молодежную политику), однако в целом регулирование молодежной политики осталось незавершенным. Существует мнение, что данное постановление не является нормативным правовым актом.

Законодательное регулирование отдельных сторон молодежной политики

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка (лица в возрасте до 18 лет), однако цели и принципы государственной политики в интересах детей в целом носят декларативный характер и не подтверждаются какой-либо системой конкретных мер.

В частности, тезис о праве учащихся старше 8 лет создавать общественные объединения по месту учебы, за исключением связанных с политическими партиями и религиозными организациями, представляется неактуальным в свете общего снижения политической активности снизу. Создание таких объединений на неформальной основе и так не воспрещается, юридическими же лицами они быть не могут, имея несовершеннолетних учредителей.

В целом Закон не содержит норм прямого действия, связанных с реализацией молодежной политики.

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций.

Закон устанавливает формы благотворительных организаций, регламентирует их деятельность, вопросы формирования их имущества, государственные гарантии благотворительной деятельности.

Каких-либо специальных норм, связанных с реализацией молодежной политики, данный закон не содержит, однако он и в действующей редакции может использоваться для содействия финансированию молодежной политики.

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит систему норм, направленных на защиту и реализацию прав молодежи исключительно в сфере образования, определяя

правовой статус студентов (статья 16), слушателей (статья 18) и аспирантов (статья 19) как составной части молодежи.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» неоднократно упоминает органы по делам молодежи и подведомственные им учреждения в качестве субъектов соответствующей политики. Достаточно проработан понятийный ряд, в частности, беспризорный молодой человек отличается от безнадзорного отсутствием постоянного места жительства.

Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» устанавливает виды молодежных и детских объединений, которым оказывается государственная поддержка, но при этом перекладывает функцию поддержки объединений регионального и местного масштаба на уровень субъектов РФ. Статья 13 данного закона предусматривает формирование Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой. При этом не предлагается конкретных мер, направлений и форм государственной поддержки молодежных и детских объединений, а также не регулируется соответствующая деятельность в регионах и муниципалитетах.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ устанавливает особенности приема на работу и исполнения служебных обязанностей молодыми гражданами. Согласно ст.70, испытание при приеме на работу не устанавливается для лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, а также лиц, окончивших образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования и впервые поступающих на работу по полученной специальности.

Указами Президента РФ устанавливались меры поддержки объединений, занимающихся военно-патриотическим воспитанием молодежи, меры поддержки талантливой молодежи, празднование Дня студенчества, проведение Года молодежи:

Указ Президента РФ от 6 марта 1995 г. №242 «О Национальном фонде молодежи»; Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. №727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» (с изм. от 21 апреля 1997 г.); Указ Президента РФ от 25 января 2005 г. №76 «О Дне российского студенчества»; Указ Президента РФ от 3 февраля 2005 г. №120 «О дополнительных мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых - кандидатов науки и их научных руководителей»; Указ Президента РФ от 6 апреля 2006 г. №325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи»; Указ Президента РФ от 18 сентября 2008 г. №1383 «О проведении в Российской Федерации Года молодежи»; Указ Президента РФ от 9 февраля 2009 г. №146 «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов и докторов наук»; Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. №724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»; распоряжение Президента РФ от 24 июня 1993 г. №459-рп «О праздновании Дня молодежи».

На уровне Правительства РФ долгое время, на протяжении пятнадцати лет постсоветского периода, не было актов, системно регулирующих вопросы молодежной политики.

В 2006 г. была принята Стратегия государственной молодежной политики РФ – неоднозначный документ, анализу которого посвящена Тема 1.2 настоящего пособия.

- В 2008 г. выходят *Основные направления деятельности Правительства РФ* $^1$ , которые содержали три позиции, относящиеся к сфере молодежной политики:
- 1. Вовлечение молодежи в трудовую и экономическую деятельность, молодежные биржи труда. Физическое воспитание как часть патриотического воспитания.
- 2. Формирование системы поддержки инициативной и талантливой молодежи. Конкурсы.
- 3. Социализация молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации.

Любопытно, что данные пункты частично отличаются от обозначенных в Стратегии (см. Тему 1.2).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Основные направления деятельности Правительства РФ: Утверждены распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1663-р.

Более всего удивительно то, что в новом документе – Основных направлениях деятельности Правительства РФ до 2018 г., утвержденных 31 января 2013 г., вопросы молодежной политики вообще не нашли отражения.

Среди нормативных актов Правительства РФ, имеющих отношение к молодежной политике, отметим также пункт 9 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В данной Концепции цель государственной молодежной политики была определена как создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны.

Также актами Правительства РФ утверждались органы, обеспечивающие реализацию молодежной политики на федеральном уровне. Так, постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2007 г. №1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» был создан Государственный комитет РФ по делам молодежи. Благодаря постановлению Правительства РФ от 29 мая 2008 г. №408 появилось Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ. В тот же день постановлением №409 было утверждено Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи.

Таким образом, парадокс нормативного регулирования молодежной политики состоит в том, что наблюдается противоречие между большим числом документов, имеющих отношение к регулированию отрасли, и недостаточной концептуальной проработкой предмета регулирования в целом. Главной проблемой молодежной политики как сферы жизнедеятельности является отсутствие базового закона.

## 1.2. Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации

Основополагающим документом, отражающим молодежную политику федерального уровня, является Стратегия

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

государственной молодежной политики Российской Федерации<sup>1</sup>. На настоящий момент, с учетом наработанных теоретических подходов и управленческой практики, очевидно, что Стратегия нуждается в существенной переработке. Если принять во внимание наши управленческие традиции, роль федерального документа особенно важна, поскольку от его качества зависит не только состояние верхнего уровня регулирования, но и то, как обстоит дело во множестве регионов и муниципалитетов, где порой дословно воспроизводят задаваемые сверху положения.

Согласно Стратегии, государственная молодежная политика является системой 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 страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности.

Разработчикам нужно быть аккуратным использованием союза «И», так как он должен соединять однопорядковые сущности, когда одна из них не входит в другую. Элементы объекта лучше не просто перечислять, а показывать, в каком соотношении друг с другом они находятся. Так, приоритеты не находятся рядом с мерами, а определяют меры, тем более если учесть цепочку цель-задачимероприятия-ресурсы-показатели. Социализация самореализация также не могут быть разными задачами, так как смысл молодежной политики состоит в том, чтобы, направляя естественный процесс взросления в нужное русло, обеспечивать максимально полное раскрытие потенциала личности. Кроме того, данная формулировка фактически задала лишь один вектор политики: «Молодежь должна отдавать свой потенциал стране», ничего не сказав о необходимости улучшения положения молодежи, удовлетворении ее потребностей жилье, качественном образовании, трудоустройстве.

В разделе «Предпосылки принятия Стратегии» приведено описание молодежных проблем. В следующей редакции документа это описание желательно структурировать и

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации: Утверждена распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. №1760-р.

привести в соответствие с далее поставленными целями и задачами. Имеющаяся же цепочка проблем «аполитичность молодежи – проблемы межнациональных отношений – безработица – гражданские браки и т.д.» не укладывается в рамки той или иной логической структуры. Наиболее простым вариантом структурирования мог бы быть «политика – экономика – социальная сфера».

К тому же, упоминание проблемы на высшем уровне управления должно означать не просто «мы вас очень понимаем», а то, что далее по тексту будет представлен технологичный и финансово обеспеченный способ ее решения. При недостатке же технологий либо финансов, наверное, допустимо проблему вообще не упоминать, тем более что ни один документ не должен претендовать на всеохватность. Если проблемы не может решить государство, они все равно решаются стихийными социальными практиками, правда, далеко не всегда в желательном для власти ключе (например, низкий уровень жизни → эмиграция).

Стратегия определяет три приоритетных направления молодежной политики:

- 1) вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития;
  - 2) развитие созидательной активности молодежи;
- 3) интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества.

Обратим внимание на то, что в данном перечне направлений не учтены принципы

единства логического основания:

Информирование молодежи — это инструмент управленческой деятельности, способ реализации молодежной политики, тогда как работа с инноваторами и трудными подростками — это направления, выделенные в соответствии с категориями молодых людей. Информирование в том или ином виде необходимо обеим этим категориям.

единства весовых категорий:

Развитие созидательной активности — чрезмерно широкое понятие, предполагающее большинство известных форм работы с молодежью. Работа же с девиантной молодежью — напротив, довольно узкое направление, чтобы занимать треть объема внимания.

четкости и однозначности формулировок:

Социальная практика — это неоднозначный, довольно размытый термин. Если практика есть то, что дано в опыте, нет необходимости целенаправленно вовлекать в нее молодежь, которая и так является участником социальных отношений. Другое дело, что нужно содействовать успешной социализации, усвоению социальноприемлемых, позитивных норм поведения и отношения к жизни.

Созидательная активность — термин также неопределенный. По большому счету это и крепкая семья, и качественное образование, и успешная работа, и культурный досуг. Данные направления деятельности как раз и следует разграничить как составные части молодежной политики.

Каждое из обозначенных в Стратегии направлений находит воплощение в совокупности проектов: «Доброволец России», «Карьера», «Молодая семья России» и т.д. Проектный подход является сильной стороной рассматриваемого документа, поскольку структурирует деятельность управленца, позволяет работать более интенсивно и творчески, привлекать к совместной работе общественный сектор.

Все же методологию проектного управления необходимо воплощать более последовательно. В Стратегии детально расписаны цели проекта, а также упомянуты адресаты и основные виды работ. В то же время описание видов работ будет пустой декларацией, если не привести их в соответствие с тем или иным организационно-управленческим механизмом, который среди прочего требует еще и финансового обеспечения.

Так, надо говорить не о формировании механизмов поддержки молодой семьи, а несколькими фразами раскрыть суть этих механизмов, что это будет за поддержка: ипотечная, психологическая, информационная и т.д.

Что касается разделов «Механизмы реализации Стратегии» и «Условия, необходимые для реализации Стратегии», сами их обозначения представляются нечеткими. Организационно-технологический механизм во всем многообразии его вариаций — конкурс, социальная реклама, субсидия, «круглый стол» и т.д. — должен составлять суть стратегии. После изложения содержательных механизмов можно уделить место вспомогательным механизмам, т.е. таким, которые сами по себе подчас не имеют особой ценности для

молодежи, но ускоряют либо делают в принципе возможным выполнение предложенных мероприятий.

Стратегии тезис о том, что *требуется внедрение механизмов прямого взаимодействия с молодежью*, хотя под этим подразумеваются вполне здравая идея, в частности проведение конкурсов. В самом деле, встречи и конкурсы федерального масштаба формируют чувство единения и солидарности молодежи различных регионов и национальностей. В то же время «косвенное» взаимодействие — а по логике разработчиков Стратегии это, очевидно, взаимодействие через общественные организации, органы местного самоуправления, молодежные учреждения по месту жительства — ничем не хуже «прямого».

Основными вспомогательными механизмами молодежной политики являются правовой и кадровый.

Чтобы Стратегия эффективно работала, необходимо привести в соответствие с ней нормативную базу. Правда, в данном разделе должны быть рекомендации относительно того, какие именно законодательные инициативы следует предложить, а не только относительно того, на что будут направлены изменения в законодательстве: на упорядочение межуровневого взаимодействия между органами молодежной политики, на поддержку отдельных категорий молодежи и т.д.

Видение кадрового обеспечения молодежной политики также должно быть, по меньшей мере, определенным. Пересмотр тарифно-квалификационных требований к специалистам, возможно, необходим, однако при этом следует пояснить, в какую сторону эти требования будут пересмотрены и как это отразится на работы специалистов. Например, результативности перспективно увеличение фонда грантовой поддержки, чтобы специалисты имели возможность предложить и реализовать собственные проекты по работе с молодежью. Совершенствование системы подготовки кадров можно вести в направлении 1) создания условий для самостоятельного обучения путем приобретения литературы и подключения к базам данных; 2) реализации краткосрочных образовательных программ; 3) внутриорганизационного обучения; 4) внедрения

активных методов обучения, в том числе организационно-деятельностных игр.

Далее в части вспомогательных механизмов молодежной политики справедливо говорится о необходимости установить систему критериев и показателей оценки ее результативности, должна показывать взаимосвязь между мерами государственной молодежной политики и изменениями в положении молодежи. Уместен и последующий тезис о том, что следует модернизировать соответствующие отрасли государственной статистики. Все это не оставляет надежды на то, что в новой редакции Стратегии система показателей не просто будет приведена как таковая, но спроектирована по всем правилам методологии, а также соотнесена с проблемами, целями, задачами и исполнителями. Кстати, рекомендуется закрепить за административными структурами ответственность положительную динамику показателей. На показателях нужно сделать основной акцент в докладах о реализации Стратегии, чтобы власть совместно с общественностью обдумывала оптимальные способы их улучшения.

При описании вспомогательных механизмов Стратегии также следует уделить внимание этапам ее реализации. Кроме того, рекомендуется выделить первоочередные задачи по каждому направлению, которые не должны быть упущены в условиях сокращения финансирования отрасли.

Итак, большинство наших замечаний и предложений к Стратегии касается конкретизации всех ее элементов, приведения ее в соответствие с методологическими принципами, удаления из нее нерешаемых проблем, декларативных и заведомо не выполнимых мер, неизмеримых параметров, непрописанных механизмов.

Отметим при этом, что даже если стратегия понимается как рамочный документ и не дает детальных рекомендаций относительно совершенствования каждого аспекта молодежной политики, все равно после ее прочтения должен создаваться целостный образ будущего — какой станет молодежь (в целом и по категориям, а также по аспектам жизнедеятельности) и молодежная политика (в том числе региональные и местные органы, учреждения, кадры и т.д.) в результате ее реализации.

### 1.3. Региональные законы о молодежи и молодежной политике

В настоящее время законы о молодежи либо о молодежной политике действуют в более, чем в 70 субъектах РФ.

Обобщив законодательные акты различных регионов, выделим несколько рекомендуемых ключевых позиций модельного акта.

В определении молодежи верхняя возрастная граница — 30 или 35 лет — должна соответствовать содержанию мероприятий и финансовым возможностям региона поддерживать молодежь.

Закон о молодежной политике не является единственным ее регулятором. В практику прочно вошел программно-целевой подход, во многих регионах и муниципальных образованиях действуют программы поддержки молодежи. Следовательно, необходимо избежать дублирования закона и целевой программы.

В иерархии официальных документов закон занимает более высокое положение. Это значит, что законом должно определяться примерное содержание программ, принципы их построения, а также порядок разработки и реализации.

Специфические и сходные элементы законов и программ в сфере молодежной политики представлены в таблице:

Закон	Программа (стратегия)					
специфика						
логика «от субъектов к реализации их полномочий через организационные механизмы с учетом ограничений»	логика «от целей, задач – к мероприятиям и показателям»					
принципы ведения аналитики, финансирования социологических исследований и т.п.	результаты аналитической работы за несколько последних лет					

принципы разработки программных документов, их номенклатура	реализация общих принципов разработки программ в конкретном документе
легализация и регламентация инициатив в сфере поддержки молодежи, а также условий их реализации (льготная аренда, частичная компенсация налоговых отчислений)	конкретные мероприятия со сроками осуществления, исполнителями и финансированием
возможности (создания инновационных предприятий, консультативных органов и т.д.)	активизация возможностей (конкурсы, информирование), отслеживание их использования через показатели
легитимизация финансирования отдельных мероприятий; при этом нет взаимоувязки между мероприятиями и их финансовым обеспечением	финансируется конкретное мероприятие, выделяемая сумма заранее прописана
об	щее
ключевые понятия, основнь молодежной политики	

Итак, программа по своей природе больше всего подходит для запуска инновационных механизмов, тогда как задача закона — вводить эти механизмы в рутинную практику. Эта задача решается посредством деятельности органов по делам молодежи, учреждений молодежной политики, молодежных и детских общественных объединений, а также молодежных «исполнительных» и «представительных» органов — дублеров государственных структур.

Межуровневое взаимодействие органов по делам молодежи. Описывая полномочия органов исполнительной власти, в законе целесообразно указать на межведомственный характер молодежной политики, как это реализовано в Хабаровском крае. Действительно, поскольку полноценная

молодежная политика должна охватывать сферы образования, здравоохранения, ЖКХ и др., задача органа по делам молодежи — не столько предпринимать самостоятельные действия, которые ограничены сферой досуга, сколько договариваться о совместных мероприятиях с иными органами власти, координировать их действия. Реализовав данную норму, орган молодежной политики может повысить свой статус — как в администрации, так и в обществе.

Любопытно, что в полномочия органа исполнительной власти Хабаровского края включено представительство интересов региона в международных организациях.

Как правило, в региональных законах о молодежной политике не прописываются полномочия органов по делам молодежи муниципальных образований, подчас данные субъекты и вовсе не упоминаются.

Возможно, принцип самостоятельности местного самоуправления не приемлет подробной регламентации деятельности этих органов, однако обязательным, на наш взгляд, должно быть обозначение точек межуровнего взаимодействия.

В инструментальном плане удачной представляется норма закона XMAO-Югры о *соглашениях* между правительством региона и органом местного самоуправления по вопросам взаимодействия и координации деятельности в сфере молодежной политики.

В содержательном плане заслуживает внимания норма закона Чувашской республики о *частичном софинансировании* мероприятий в области молодежной политики, проводимых в муниципальных образованиях.

Отметим, что сами по себе нормы о взаимодействии между региональным и муниципальными органами молодежной политике очень важны, поскольку их отсутствие может вести к доминированию принципа усмотрения.

**Роль молодежных общественных объединений**. В региональном законе о молодежи общественное объединение молодых граждан может наделяться ролью как объекта молодежной политики (получение господдержки), так и ее субъекта (участие в формировании направлений деятельности).

Социальная поддержка молодежи. Наличие в региональном законе конкретных норм, предусматривающих социальную поддержку молодежи, предполагает большую ответственность власти за их соблюдение.

Представляют интерес следующие такие нормы:

- оплата обучения молодых граждан в вузах за счет средств окружного бюджета (ЯНАО); частичное возмещение затрат на обучение в негосударственных учебных заведениях малообеспеченным и особо одаренным молодым людям (Читинская область);
- предоставление имущества для осуществления творческой, научной, инновационной деятельности, проведения выставок на безвозмездной либо льготной основе (ЯНАО);
- поддержка строительства молодежных жилищных комплексов на конкурсной основе строительными материалами, оборудованием и другими необходимыми средствами (ЯНАО);
- право вновь создаваемых молодежных предприятий обращаться за дотацией на организацию производственной деятельности (ЯНАО); уплата ими 70% налога на прибыль (Читинская область);
- льготное либо безвозмездное предоставление помещений молодежным и детским общественным объединениям (ЯНАО);
- бесплатная регистрация детских и молодежных объединений (Читинская область);
- льготы в выделении земельных участков под ИЖС (Читинская область);
- организация обучения основам предпринимательской деятельности (Хабаровский край).

Наличие в региональном законе подобных прямых и однозначно понимаемых норм о поддержке молодежи особо приветствуется.

Необходимо различать *прямое обязательство* поддержки мер в интересах молодежи и *разрешение* (допущение) на поддержку.

Согласно закону Республики Чувашия, органы исполнительной власти *организуют* работу психологических и

юридических консультационных центров, безвозмездно оказывающих соответствующие услуги молодым гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации. При этом они всего лишь содействуют созданию центров репродуктивного здоровья.

Представляется, что не следует перегружать закон перечнями возможностей субъектов молодежной политики.

Представительные органы молодежи. Создание молодежного правительства, молодежного парламента либо молодежной общественной палаты, как правило, относится к категории допускаемых, т.е. необязательных мер. Среди исключений — обязательная норма об Общественной молодежной палате при Думе ХМАО-Югры, молодежном общественном форуме Московской области. Закон должен не просто разрешать деятельность данных формирований, но содержательно указывать на цели их создания и механизм деятельности — создаются ли они для ознакомления молодежи со сферой управления, для передачи своих инициатив властным структурам либо для самостоятельного решения части вопросов.

Сбор аналитической информации. По большому счету аналитические мероприятия - удел целевых программ, эффективность которых не может быть определена без специальных исследований, требующих финансирования. В то же время закон о молодежной политике может закреплять норму о необходимости социологических исследований. Так, согласно закону Хабаровского края, такие исследования являются обязательными. Важной является также норма о банке социологических исследований, который является основой научно-методического обеспечения государственной молодежной политики. В самом деле, данная норма снимает противоречие между высокой стоимостью социологических исследований и тем, что их результаты становятся известны лишь узкому кругу лиц, а через некоторое время и вовсе утрачиваются.

Для закона важно не количество отраженных в нем направлений молодежной политики (патриотическое воспитание, поддержка талантливой молодежи, профилактика

ПАВ), а то, предложены л обеспечения развития того ил

Программа также цен организационных мер, котор совмещения нескольких су правонарушители в одном и между законом и программой допускает апробирование запрещенных (и пусть дах законом. Закон же способству в рутинную практику на мно исчерпают и не заменятся боле

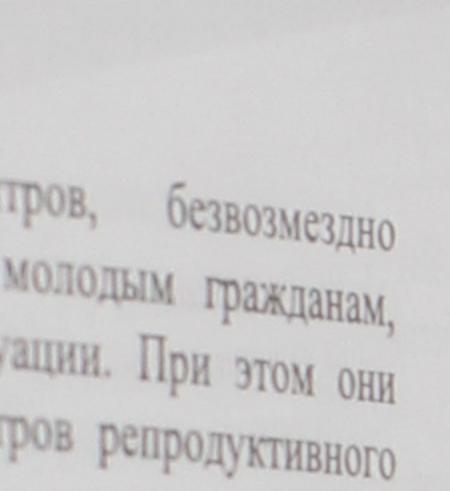
### 1.4. Особенности перехо муниципальные программы

Постановлением Прав №588 утвержден Порядок р эффективности государств Федерации (далее по тексту готовится изменение статьи которая будет именоваться Российской Федерации, госуд Российской Федерации, муниц

Реализуемые и плани базы влекут за собой сущест проводимой в современной целевого регулирования.

В настоящее время но программ отрывочно и создае на данный момент действуют федеральных целевых прог

Порядок разработки и реализа межгосударственных целевых програ Российская Федерация: Утвержден пос 1995 г. №594.



перегружать закон ежной политики. Олодежи. Создание парламента либо правило, относится к ельных мер. Среди об Общественной НОгры, молодежном ти. Закон должен не формирований, но создания и механизм комления молодежи со инициатив властным

программ, прогр

государственной инная норма снимает ью социологических становятся известны орое время и вовсе

ке норма о банке

отраженных в нем (патриотическое дежи, профилактика

ПАВ), а то, предложены ли в нем конкретные механизмы обеспечения развития того или иного направления.

Программа также ценна своей конкретикой: наличием организационных мер, которые могут дать эффект за счет совмещения нескольких сущностей (например, кадеты и правонарушители в одном летнем лагере). Все же различие между законом и программой состоит в следующем: программа допускает апробирование инновационных механизмов, не запрещенных (и пусть даже напрямую не разрешенных) законом. Закон же способствует внедрению данных механизмов в рутинную практику на много лет вперед, пока они себя не исчерпают и не заменятся более актуальными.

# 1.4. Особенности перехода на государственные и муниципальные программы

Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее по тексту — Порядок). В настоящее время готовится изменение статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, которая будет именоваться «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы».

Реализуемые и планируемые изменения нормативной базы влекут за собой существенную модификацию фактически проводимой в современной России концепции программно-целевого регулирования.

В настоящее время нормативное регулирование целевых программ отрывочно и создает чрезмерно много сущностей. Так, на данный момент действуют Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ<sup>1</sup>; Положение о разработке,

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: Утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. №594.