



## ИСТОРИЯ, ПОЛИТОЛОГИЯ

---

УДК 94(47).084.9

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

*Д.В. Головоненко, канд. ист. наук  
БрГУ, Братск*

*Статья посвящена вопросам становления законодательной базы и разработки теоретико-правовой концепции государственной молодежной политики в нашей стране. Автор анализирует необходимость единого федерального закона и делает вывод, что в современных условиях необходимо принять закон не о молодежи, а о государственной молодежной политике – это принципиальное изменение формулировки.*

**Ключевые слова:** государственная молодежная политика, ВЛКСМ, закон СССР, федеральный закон, молодежные и детские общественные объединения.

Становление законодательной базы в области молодежной политики в нашей стране началось в середине XX века. В эпоху «развитого социализма» и «строительства коммунизма» именно молодежь выступала проводником идей партии в жизнь. Выразителем государственной политики в отношении молодежи, в свою очередь, выступал комсомол. Члены комсомольских органов входили в соответствующие партийные, советские и исполнительные структуры. Издавались совместные решения партийно-государственно-комсомольских органов (ЦК КПСС, ЦК ВЛКСМ и Совета Министров СССР), касающиеся проблем молодежи.

В октябре 1968 года Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза в своем постановлении «О 50-летию ВЛКСМ и задачах коммунистического воспитания молодежи» заявил, что считает необходимым, чтобы «Советы народных депутатов трудящихся, министерства и ведомства, профсоюзные и другие общественные организации решали вопросы воспитания, образования, профессиональной подготовки, труда, быта и отдыха молодежи с участием комитетов ВЛКСМ, внимательно относились к предложениям комсомольских орга-

низации, оказывали им повседневную практическую помощь» [1].

В этом же постановлении указывалось, что комитеты комсомола должны совместно с профсоюзными и хозяйственными органами «участвовать в решении вопросов, связанных с приемом на работу и увольнением молодежи, премированием молодых рабочих, колхозников, служащих, охраной труда подростков, распределением жилья, мест в общежитиях, использованием средств, предназначенных на развитие культурно-массовой и спортивной работы» [1]. В мае 1968 года в постановлении «О работе Красноярской краевой партийной организации по руководству комсомолом» ЦК КПСС потребовал от партийных организаций «обеспечить участие комитетов ВЛКСМ в подведении итогов социалистического соревнования, премировании рабочих и колхозников, разработке условий и проверке выполнения коллективных договоров, приеме и увольнении молодежи, распределении мест в общежитиях, детских садах и яслях». Комсомол нес перед КПСС ответственность за трудовую мобилизацию молодежи (отсюда опыт организации комсомольскихстроек и студенческих строительных отрядов) [2].

Результат очевиден – компартия, используя свое руководящее положение, принимала меры, обеспечивавшие молодежи в лице ее общественной организации непосредственное участие в решении вопросов труда, образования, быта.

Существенное значение имело и то, что компартия, опять же в силу своего руководящего положения, считала необходимым вхождение комсомольских работников в органы государственной власти: «Признать целесообразным создание постоянных депутатских комиссий по делам молодежи в Верховном Совете СССР, Верховных Советах союзных и автономных республик, краевых, областных, окружных, городских и районных Советах» [1]. Такие комиссии были созданы во всех Советах народных депутатов, более того – их руководителями избирались лидеры соответствующих комсомольских организаций. Затем молодежные комиссии и секции были созданы в профсоюзах, Обществе изобретателей и рационализаторов, президиуме Академии наук СССР и в других организациях.

На мой взгляд, сложилась уникальная ситуация, когда тысячи молодых людей действительно входили во властные органы. Такого удельного веса молодежи в органах власти никогда после этого не было и, думается, в современных условиях не будет. Другое дело, конечно, что конкретно могли решать эти комсомольцы-депутаты в Советах.

В то же время усложнение задач коммунистического строительства, вызовы глобального внешнего мира требовали от коммунистической партии разработки теоретико-правовой концепции государственной молодежной политики. В середине 1960-х годов было разработано несколько вариантов проекта закона СССР о молодежной политике. Впервые публично об этом было заявлено на XV съезде ВЛКСМ в 1966 году. Вопрос был включен в выступление первого секретаря ЦК ВЛКСМ на XXV съезде КПСС в 1976 году. В инициативном порядке он был предложен Верховному Совету СССР после принятия Конституции в 1977 году [3]. Естественно, речь не шла и не могла идти о каком бы то ни было отделении молодежи от комсомола и, тем более, от партии. Просто предлагалось партийную политику в отно-

шении молодежи свести воедино в одном документе – законе о молодежной политике, что имело место в некоторых социалистических странах. Однако проблема не была признана актуальной. Партия шла по другому пути: «усилилось участие комсомола в управлении государством, во всей общественной жизни» [4]. В резолюции XXVII съезда КПСС по политическому докладу ЦК КПСС (1986 год) отмечалось, что следует расширить круг вопросов, которые государственные органы могут решить только при участии или с предварительного согласия комсомола, предоставив ему право в ряде случаев приостанавливать осуществление управленческих решений. Этот тезис был внесен и в новую редакцию Программы КПСС [4].

Разработка теоретической концепции государственной молодежной политики началась в середине 1980-х годов и была принята на вооружение партийным и комсомольским руководством. Сам термин вошел в отечественную юридическую систему в 1991 г. с принятием первого нормативно-правового акта – Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» [5]. Следует заметить: отсутствие термина не означало, что такой деятельности государство ранее не осуществляло. Вся общественную систему советского периода отличало пристальное внимание к молодежи. Партия и комсомол заботились об идейно-политическом, военно-патриотическом и трудовом воспитании подрастающего поколения [6].

Закон СССР от 16 апреля 1991 года «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» был своего рода прорывом в отечественном законодательстве, стал первым в СССР специальным законом о молодежной политике. Этот закон не только создал механизм реализации государственной молодежной политики, образовал специальную государственную службу по делам молодежи, но и наделил ее широкими полномочиями, дал необходимые рычаги для реального влияния на решение вопросов жизнедеятельности молодежи.

В Законе были заложены правовые основы государственной молодежной политики, поставлена задача формирования государ-

ственной службы по делам молодежи, в состав которой входили бы органы власти по делам молодежи, инспекции по охране прав несовершеннолетних и молодежи, а также социальные службы для молодежи.

С распадом СССР молодежное движение перестало быть вопросом государственной важности, на смену ВЛКСМ пришли молодежные объединения чрезвычайно различного спектра, не имеющие прежнего массового характера, официальности, регламентации и субординации отношений между членами. Большой популярностью у молодежи стали пользоваться неформальные объединения в различных сферах – молодежные общественные объединения.

Первым специальным федеральным документом «новой» постперестроечной России, обозначившим оформление отношений государства и молодежных общественных объединений, стал Указ Президента РФ от 16 сентября 1992 года «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики». Далее последовало постановление Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 года «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», в котором определялось, что государственная молодежная политика является деятельностью государства, направленной, в том числе, на развитие молодежных общественных объединений, движений и инициатив.

Поддержка деятельности молодежных и детских общественных объединений определяется как приоритетное направление и важный механизм реализации государственной молодежной политики.

Обозначенные в Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации принципы нашли свое развитие в президентской программе «Молодежь России» (1998-2000 гг.), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1997 года, и в федеральной целевой программе «Молодежь России» (2001-2005 гг.), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 года.

Государственная молодежная политика на современном этапе является составной частью социально-экономической политики, которая отражает отношение органов госу-

дарственной власти к проблемам молодежи, определяет правовые, экономические, организационные основы становления и развития молодых граждан, способствует наиболее полной реализации их способностей в интересах общества и государства, развитию молодежных движений и инициатив. Объектом государственной молодежной политики являются молодые люди, молодые семьи и молодежные объединения. Субъектами этой политики являются государственные органы и их должностные лица, учреждения социальной службы, молодежные объединения и ассоциации, а также сама молодежь. Современная российская молодежь испытывает на себе остаточное влияние государственной молодежной политики и является объектом робких попыток, скажем так, партийно-политического влияния.

Та молодежная политика, которая якобы есть в нашей стране – множество законов, доктрин и постановлений, – на мой взгляд, носит декларативный характер, играет роль ширмы. Написано много, в том числе много хорошего и полезного, но все это не политика, а набор мер, который остался в воздухе. Молодежная политика и молодежь существуют рядом друг с другом, никак не пересекаясь.

Сегодня в России существует совершенно неопределенная ситуация: в регионах – субъектах Федерации действует примерно 50 законов, прямо отвечающих на эту тему. В условиях федеративного устройства наглядно проявляются три уровня государственной молодежной политики: федеральный, региональный и муниципальный. В целом, очевиден низкий уровень взаимодействия государственной власти и местного самоуправления по формированию и реализации молодежной политики, одна из возможных причин – отсутствие в стране федерального закона, регулирующего эту сферу жизнедеятельности общества. Исторически сложилось так, что закон «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» стал прообразом законодательства в области молодежной политики для всего постсоветского пространства. В некоторых случаях принимались законы о молодежи, в других – законы о молодежной политике и целый ряд других актов.

Необходимость единого федерального закона – тоже достаточно дискуссионный вопрос. Какую цель ставит перед собой государство, разрабатывая закон о молодежи, – может быть, на самом деле, цель – защититься от этой части общества? Тогда все становится понятно. Если закон о молодежи – это закон, который призван ввести молодежь в определенные (социально желаемые) рамки, то понятно, зачем он нужен: молодежь рассматривается как политический ресурс (который нужно правильно использовать, для чего необходим жесткий контроль), но вот если говорят, что он нужен, чтобы помочь молодежи, то не понятно, в чем смысл.

Впрочем, на мой взгляд, этот закон не вносил и не мог внести какое-то существенное изменение в саму систему государственной молодежной политики. Это лишь некая рамка, необходимая для того, чтобы обеспечить целостность в области законодательства. Что же касается самой молодежной политики, то она давно находится на периферии, и так легко меняется, потому что бесконечно пишутся концепции. С 1991 года неоднократно менялась система управления молодежной политикой на федеральном уровне. Возможно, это свидетельство того, что в действительности положение молодежи мало кого волнует. Когда мы говорим о государственной молодежной политике и ее связи с гражданским обществом, нужно четко различать *заявку* о молодежной политике и *саму* молодежную политику.

Что касается необходимости такого законодательства. Я пришел к выводу, что принять закон о молодежи в наших условиях невозможно – не в силу его ненужности, а потому что он не укладывается в правовую систему. Например: а почему не закон о пенсионерах? Именно поэтому в 1991 году был принят закон не о молодежи, а о государственной молодежной политике, – это принципиальное изменение формулировки. И я считаю, что это правильно: одного закона о молодежи быть не должно, поскольку отношения, в которые вступает молодой человек, регулируются всем законодательством. (Так, например, никакой отдельный закон о молодежи, затрагивающий область трудовых прав, ничего не даст, если не внесены изменения в Трудовой кодекс.) В со-

временных российских условиях только с помощью принятия федеральных законов невозможно решить все молодежные проблемы, обеспечить молодым людям необходимые условия для жизнедеятельности. Положение молодежи в обществе и уровень, степень ее участия в общественной жизни находятся в прямой зависимости от государства, от его возможностей, используемых для развития молодежи.

Если мы говорим о том, что должна существовать система создания условий для молодежи и ее молодежных объединений, то в этом отношении политика должна быть. Я полагаю, что молодежная политика не должна *защищать* – защищать нужно слабых, мы тем самым уже подразумеваем слабость молодых людей. Молодежная политика должна *определить поле действия* для молодежи, и это поле будет для нее своего рода ориентиром. В данном случае можно говорить даже не о доктрине – доктрина не способна это сделать, – это должен быть какой-то другой документ, возможно, очень простой.

Молодежная политика должна быть, но она должна быть системной. Не важно, будет ли это самостоятельное министерство с «ужасными» полномочиями, или это будет отдел, или отделы в разных министерствах, но при этом будут существовать сильные институты гражданского общества.

Особенностью молодежной политики является то, что в этой сфере межведомственного взаимодействия многих органов власти разного уровня с прекращением деятельности ВЛКСМ мы потеряли звено, связующее разные ведомства. Кроме того, появились негосударственные и общественные организации, бизнес-структуры, которые работают с молодежью, детьми и подростками. В этих условиях одним из основных резервов повышения эффективности реализации государственной молодежной политики является укрепление межведомственного взаимодействия структур управления социальной сферы. Необходимо шире вовлекать в орбиту мероприятий молодежной политики учреждения культуры, спорта, социальной защиты, образования, в том числе дополнительного. Одновременно необходимо целенаправленно и скоординированно поддер-



живать деятельность некоммерческого сектора, ведущего активную работу с молодежью. Связующим звеном на данном этапе может быть только государство.

Однако законодательная и нормативная база государственной и молодежной политики сегодня далека от идеала, во-первых, вследствие отсутствия реально действующих механизмов реализации положений, провозглашенных уже принятыми законами, а также из-за отсутствия базового федерального закона о молодежи – документа, который бы на федеральном уровне, законодательно закрепил статус молодежи, ее общественных объединений, отношение государственных органов к вопросам социализации подрастающего поколения.

При разработке законопроектов и нормативных актов в сфере молодежной политики важно исходить из того, чтобы в молодежи видеть не только и не столько потребителя материальных благ, не только и не столько ее социально защитить, сколько создать возможности для интенсивного, инициативного труда в собственных интересах и в интересах общества, для ее самосовершенствования, самореализации, пользования социальными благами за счет своего труда, инициативы, самоотдачи, знаний, потенциальных возможностей. При определении общенациональных приоритетов должны быть учтены интересы молодежи. Она должна стать активным участником решения задач, стоящих перед государством. Необходимо на государственном уровне создавать условия для самореализации молодежи и стимулы для включения молодых в общественные процессы. Почему нужны какие-то меры поддержки молодежи? Да потому, что существует общая проблема: молодой человек имеет сниженный социальный статус. Не правовой – правовой един для всех граждан

с 18 лет. В таком случае, должны существовать меры поддержки, позволяющие молодым на практике реализовать законодательно закрепленное равенство прав. Государство должно обеспечить молодежи базовые гарантии на труд, образование, законодательство должно зафиксировать минимальные, но гарантированные возможности молодежи для жизненного старта, начала трудовой деятельности.

Таким образом, эффективная реализация приоритетных направлений молодежной политики возможна только в соединении усилий государственных и негосударственных организаций. Поддержка различных общественных институтов, ведущих работу с молодыми гражданами, должна быть актуальной задачей государства.

#### *Литература*

1. Документы КПСС о Ленинском комсомоле и пионерии / сост. В.К. Криворученко, Н.В. Трущенко. М., 1987. 236 с.
  2. Головоненко Д.В., Кудашкин В.А. Студенческие строительные отряды как инструмент молодежной политики в районе нового освоения (на материалах Иркутской области и Бурятии) // Вестн. Поморского университета. 2010. № 3. С. 7-12.
  3. Нехаев В.В. Государственная служба по делам молодежи: возникновение, структура, направления деятельности. М., 1995. С. 20-23.
  4. Материалы XXVI съезда КПСС / под ред. Г.В. Игнатенко, Д.Д. Остапенко. М., 1981. С. 67.
- Об общих началах государственной молодежной политики в СССР: закон СССР от 16 апр. 1991 г. № 2114-1 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 19. Ст. 533.