



Научная статья
DOI [10.19181/nko.2023.29.3.7](https://doi.org/10.19181/nko.2023.29.3.7)
EDN [XYTXEY](https://edn.ru/XYTXEY)
УДК 316.334.3



А. В. Кочетков¹
¹ РАНХиГС
Москва, Россия

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА: ПОИСК ИНТЕГРАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В России наступил период, когда объективно необходимы институциональные преобразования в вопросах государственной молодежной политики (ГМП). Они предполагают формирование и развитие стройной системы органов по делам молодежи, обеспечивающей координацию усилий государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по реализации ГМП. Проблема заключается в том, что Россия уже более 30 лет находится в поиске интегративной модели управления в данной сфере, продолжаются дискуссии о межведомственном и отраслевом характере ГМП, её сущности и типологии. В настоящей статье акцент делается на вопросе об органе управления в сфере ГМП, призванном обеспечить интеграцию деятельности всех её социальных субъектов. По мнению автора, его необходимо создать в ранге федерального министерства. Для обоснования используются диалектический и системный подходы, исторический, логический, формально-правовой, сравнительный и структурно-функциональный методы исследования. Дается краткая история создания и функционирования федеральных и региональных органов по делам молодежи, обращается внимание на их нынешний состав и тенденции развития. Делаются выводы о фактическом приближении к самостоятельности статуса органа исполнительной власти, отвечающего за выработку и реализацию ГМП, её нормативно-правовое регулирование в Российской Федерации, а также предлагаются меры по совершенствованию интеграционных процессов в управлении рассматриваемой сферой.

Ключевые слова: государство; закон; управление; модель; интеграция; молодежь; молодежная политика; государственная молодежная политика; интегративный подход; стратегия; орган по делам молодежи; министерство; государственная программа

Для цитирования: Кочетков А. В. Государственная молодежная политика: поиск интегративной модели управления // Наука. Культура. Общество. 2023. Т. 29, № 3. С. 120–135. DOI [10.19181/nko.2023.29.3.7](https://doi.org/10.19181/nko.2023.29.3.7). EDN [XYTXEY](https://edn.ru/XYTXEY)

Введение. Государственная молодежная политика (ГМП) отличается направленностью и многосубъектностью. Главными её субъектами являются государственные органы. Вместе с тем в её выработке и реализации допускается участие институтов гражданского общества. Органам местного самоуправления могут делегироваться государственные полномочия в данной сфере.

В Российской Федерации на протяжении 30 лет идёт поиск интегративной модели управления в сфере ГМП. Хотя ещё в Законе СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» ясно просматривалась такая модель [1]. Она предполагала создание государственной службы по делам молодежи как интегративного «молодежного» элемента системы государственного управления в постсоветской России.

Слово «интегративный» переводится с латинского языка как «восстановление», «целое». Интегративная модель управления в сфере ГМП предполагает обеспечение выработки совместной стратегии и объединения усилий всех

предусмотренных законодательством РФ участников ГМП, их скоординированной деятельности по её реализации. При этом системно должны использоваться идеи, методы, теоретические положения из самых разных подходов к ГМП в зависимости от социальных запросов и законных интересов молодёжи и молодёжных организаций. Благодаря интеграции различных видов деятельности в рамках формирования и реализации ГМП можно существенно упростить работу с различными группами молодёжи, автоматически её синхронизировать.

Вопросы определения сущности молодёжной политики, осмысления процесса её формирования и реализации с позиций социологии разрабатывались Н. М. Байковым, Ю. В. Березутским, Ю. Р. Вишневым, Ю. А. Зубок, И. М. Ильинским, В. Т. Лисовским, В. А. Луковым, С. Н. Першуткиным, Е. Г. Слуцким, В. И. Чупровым и др. Вопросы статуса и организации деятельности органов по делам молодёжи исследовались в научных трудах М. М. Бариева, М. Ф. Глухой, О. В. Гуцина, М. М. Донцовой, А. А. Зеленина, Г. В. Куприяновой, А. И. Морозова, Т. А. Нигматуллиной, В. В. Нехаева, Т. Г. Нехаевой, О. А. Рожнова, Т. К. Ростовской, В. А. Смирнова, К. И. Фальковской, С. Н. Чируна и др. Многие из перечисленных учёных и специалистов имеют немалый опыт практической работы в органах по делам молодёжи.

Нередко анализ ГМП и связанных с нею проблем осуществлялся в исторической ретроспективе, в сравнении с опытом советского периода. Обратим внимание на мнение В. И. Чупрова, известного российского учёного в области социологии молодёжи и образования: «Принято считать, что государственной молодёжной политики раньше не было, что она появилась после распада СССР – это неправильно. Она не была оформлена как ГМП, но существовала в идеологии, которая реализовалась партией через все её механизмы» [2, с. 8]. В роли координатора такой политики, интегрирующего усилия разных структур, выступал комсомол.

Автором отмечалась двойственность статуса ГМП в Российской Федерации: с одной стороны, она представляет собой межведомственную сферу, с другой – отрасль [3, с. 426]. В связи с этим интегративная модель управления ГМП призвана обеспечить её управляемость как межотраслевой деятельности и одновременно её функционирование как самостоятельной отрасли, имеющей свои институты, механизмы, формы и стандарты.

Иногда в социологии сама ГМП рассматривается как «интегрирование отдельных программ и проектов, касающихся совершенствования всех сторон социальной жизни молодёжи, в единое целое при условии регламентирующей роли государства» [4, с. 247]. ГМП нельзя осуществлять силами только отраслевых органов исполнительной власти, поскольку в работе с молодёжью нередко имеет место столкновение с их узковедомственными интересами. Поэтому ГМП должна носить ещё и интегративный характер, что требует выработки совместной стратегии, комплексных государственных программ и координационных механизмов взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, молодёжных и иных общественных объединений, других институтов гражданского общества.

Роль координаторов усилий всех структур, работающих с молодёжью на территории государства, отдельных регионов или муниципальных образований, должны выполнять органы по делам молодёжи, наделённые полномочиями по выработке и (или) реализации государственной молодёжной политики федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъ-

ектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления или их структурные подразделения [3, с. 427].

Исследование, предпринятое в этой статье, посвящено разработке мер по совершенствованию управления интеграционными процессами, происходящими при формировании и реализации государственной молодёжной политики. Особое внимание уделяется обоснованию модели управления, ключевую интегрирующую роль в которой должно играть федеральное министерство по делам молодёжи (молодёжной политике).

Материалы и методы исследования. Методологическая база исследования опирается на совокупность подходов и методов получения результатов, включая системный и междисциплинарный подходы, сравнительный анализ, формально-правовой, логический, исторический и структурно-функциональный методы исследования. Аналитической основой исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации и её субъектов, документы и материалы органов государственной власти, теоретические источники по вопросам ГМП. ГМП рассматривается как деятельность государства, носящая как дифференцированный, так и интегративный характер.

Результаты и обсуждение. История постсоветской России показала, что в органах законодательной и исполнительной власти на протяжении более 30 лет отсутствовал реальный консенсус в отношении выбора модели управления в сфере ГМП. Причём законодатели, как правило, выступали за создание самостоятельного органа по делам молодёжи, а исполнительная власть никак не могла определиться и стремилась к «присоединительной» модели, где ГМП являлась как бы приложением к другим сферам.

Размышляя об интеграции в сфере ГМП, важно понимать, что можно выделить несколько её составляющих, а именно: нормативную, понятийную, стратегическую, оперативную. Все данные составляющие взаимосвязаны, и поэтому требуется анализ каждой из них.

Нормативная составляющая интеграции подразумевает наличие системы нормативных правовых актов и содержащихся в них норм, регулирующих вопросы ГМП. Выглядит очевидным, что построение интегративной модели управления в рассматриваемой сфере должно основываться на действенной законодательной базе.

Федеральный закон «О молодёжной политике в Российской Федерации» (далее – Закон № 489-ФЗ), действующий в нашей стране с 2021 года, не внёс нормативную ясность в процесс регулирования ГМП и тем более в решение вопросов построения эффективной системы управления в данной сфере, которая в нем не закрепляется и не прописывается, органы по делам молодёжи не упоминаются [5].

В регионах процесс реализации Закона № 489-ФЗ носит бессистемный характер, что характеризуется отсутствием «дорожной карты» и неравномерным количеством статей в базовых законах субъектов РФ (от 3 до 36). Следует обратить внимание на 23 варианта их названий, которые представлены в таблице 1.

Законы отсутствуют в 3 субъектах Российской Федерации – в Запорожской и Херсонской областях, Чукотском автономном округе.

Понятийная составляющая интеграции также вызывает серьёзные нарекания. Особо следует обратить внимание на то, что, если до принятия Закона № 489-ФЗ

Таблица 1

**Наименования базовых законов субъектов Российской Федерации
в сфере молодёжной политики**

Наименование базового закона, регулирующего вопросы ГМП	Общее количество законов
О молодёжной политике	45
О реализации молодёжной политики	7
Об отдельных вопросах реализации молодёжной политики	5
Об отдельных вопросах в сфере молодёжной политики	4
О государственной молодёжной политике	3
О регулировании отдельных отношений в сфере молодёжной политики	3
О регулировании отдельных вопросов в сфере молодёжной политики	2
О регулировании отдельных отношений в сфере реализации молодёжной политики	2
О молодёжи	1
О молодёжи и молодёжной политике	1
О молодёжной политике и государственной поддержке российского движения детей и молодёжи	1
О некоторых вопросах реализации Федерального Закона «О молодёжной политике в Российской Федерации»	1
Об отдельных вопросах правового регулирования молодёжной политики и государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений	1
О молодёжной политике и признании утратившими силу некоторых законодательных актов	1
О молодёжной политике и признании утратившими силу отдельных законодательных актов	1
О поддержке молодёжи	1
О полномочиях органов государственной власти в сфере молодёжной политики	1
О правовом регулировании отдельных вопросов, связанных с реализацией молодёжной политики	1
О разграничении полномочий органов государственной власти в сфере молодёжной политики	1
О регулировании отдельных вопросов реализации молодёжной политики	1
О регулировании отношений в сфере молодёжной политики	1
Об основах государственной молодёжной политики	1
Об основных направлениях государственной молодёжной политики	1

в федеральном законодательстве было 3 (три) понятия государственной молодёжной политики, то в настоящее время в федеральных нормативных правовых актах используются 3 (три) таких термина как «молодёжная политика», «государственная молодёжная политика» и «государственная политика в сфере молодёжной политики». Причём в самом Законе № 489-ФЗ используются одновременно 2 (два) первых из них. Соотношение между этими терминами законодательно не установлено.

В таблице 2 приведены понятия государственной молодёжной политики, включённые в качестве основных в Федеральный закон «О молодёжной политике в Российской Федерации» и базовые законы субъектов Российской Федерации в сфере ГМП.

Таблица 2

Понятийный аппарат государственной молодёжной политики

Документы	Основные понятия
Федеральный закон «О молодёжной политике в Российской Федерации»	Молодежь, молодые граждане; молодая семья; молодежное общественное объединение; молодежная политика; специалист по работе с молодежью; молодой специалист; субъекты, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики; инфраструктура молодежной политики; самореализация молодёжи.
Базовые законы субъектов Российской Федерации в сфере ГМП	<p>Понятия, используемые в Федеральном законе «О молодёжной политике в Российской Федерации»; дополнительно –</p> <ul style="list-style-type: none"> • государственная молодежная политика; стратегия государственной молодежной политики; работа с молодежью; мероприятия по работе с молодежью; мероприятия в сфере молодежной политики; молодежные мероприятия; • дети; молодежное сообщество (движение); детское общественное объединение; государственная поддержка молодежных и детских общественных объединений; молодежная общественная организация; молодежная добровольческая (волонтерская) деятельность; доброволец (волонтер); • молодой ученый; талантливая (одаренная) молодежь; молодежные инициативы (инициативы молодежи); молодежный проект; наставничество; неформальное образование; внеформальное образование; молодежный обмен; • молодой предприниматель; молодежное предпринимательство; молодежные коммерческие организации; студенческий отряд; трудовая подростковая бригада; • молодые граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации; молодежь группы риска; антиобщественные действия; • уполномоченный орган исполнительной власти; система органов по делам молодежи; инфраструктура для молодежи; специализированные организации по работе с молодежью; учреждения по работе с молодежью; молодежный центр; многофункциональный молодежный центр; молодежный медиациентр; некоммерческая организация в сфере работы с детьми и молодежью; социальные учреждения молодежи; социальная служба; • молодежное самоуправление; молодежный парламентаризм; студенческое (ученическое) самоуправление; орган молодежного самоуправления; органы представительства молодежи; молодежный совещательно-консультативный орган; молодежные парламентские структуры, молодежный парламент; молодежное правительство; молодежный форум.

Как следует из таблицы 2, понятийный аппарат Закона № 489-ФЗ явно требует расширения.

Стратегическая составляющая интеграции предполагает выработку генерального плана действий по реализации ГМП. В настоящее время продолжают действовать «Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года», которые не приведены в соответствие с Законом

№ 489-ФЗ [6]. Правда, принято решение о разработке Стратегии реализации молодежной политики на период до 2030 года и государственной (национальной) молодежной программы¹.

Оперативная составляющая интеграции предполагает наличие координирующего управленческого органа, программы действий и соответствующего ресурсного обеспечения. Это, фактически, главный вопрос.

Ещё в 90-е годы прошлого века в учебнике «Социология молодежи» под ред. В. Т. Лисовского утверждалось: «Формирование государственной молодежной политики предполагает наличие целостной системы, включающей законодательную базу, органы и учреждения по делам молодежи и механизмы реализации мероприятий (преимущественно на основе программно-целевого подхода). Органы по делам молодежи должны не подменять отраслевые структуры, включённые в работу с молодежью, а координировать их деятельность в интересах молодежи и общества через механизмы государственной молодежной политики» [7, с. 333].

В центре модели ГМП, закреплённой в Законе СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР», была государственная служба по делам молодежи. Весной-летом 1991 года созданы Комитет по делам молодежи при Кабинете Министров СССР [8] и Государственный комитет РСФСР по молодежной политике [9].

Однако в ноябре 1991 года «неожиданно» было решено образовать Министерство образования РСФСР на базе действующего Министерства образования РСФСР, Государственного комитета РСФСР по молодежной политике, Государственного комитета РСФСР по делам науки и высшей школы (в части высшей школы) [10]. Тем самым была сделана первая в истории России попытка «присоединить» ГМП к образованию. Против этого выступили Российский Союз Молодежи и другие молодежные организации, которые направили обращение в адрес Президента РСФСР, в котором «попросили» восстановить молодежный Госкомитет.

В декабре 1991 года на Министерство труда и занятости населения РСФСР были возложены разработка и реализация единой государственной политики в различных областях, в том числе молодежной политики [11]. Но в январе 1992 года учреждена должность Полномочного представителя Правительства РФ по делам молодежи [12]. А в июне 1992 года было принято решение о создании органа государственного управления по вопросам молодежи и физического воспитания населения [13].

Ситуация стабилизировалась на некоторое время только после Указа Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 года № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики». Пунктом 2 настоящего Указа предусматривалось: «В целях формирования и проведения единой государственной молодежной политики, а также для координации деятельности органов управления по делам молодежи в составе администраций Российской Федерации образовать при Правительстве Российской Федерации Комитет по делам молодежи» [14]. После этого Россия начала движение к претворению в жизнь модели управления в сфере ГМП, интегратором в которой выступает система самостоятельных органов по делам молодежи. Только никак, к сожалению, не придёт к такой системе окончательно.

¹ Перечень поручений по итогам заседания Госсовета (утв. Президентом РФ 29 января 2023 года № Пр-173ГС) // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421> (дата обращения: 23.08.2023).

После вступления в силу Указа Президента РФ № 1075, федеральные органы по делам молодёжи назывались по-разному. Исходя из их статусов можно выделить несколько моделей федерального органа управления в сфере ГМП. Они указаны в таблице 3.

Таблица 3

Модели органа управления в сфере государственной молодёжной политики

Модель	Наименования федеральных органов исполнительной власти	Период
Модель «Комитет»	• Комитет по делам молодёжи при Правительстве Российской Федерации	1992
	• Комитет Российской Федерации по делам молодёжи	1992–1996
Модель «Государственный комитет»	• Государственный комитет Российской Федерации по делам молодёжи	1996–1998, 2007–2008
	• Государственный комитет Российской Федерации по молодёжной политике	1999–2000
Модель «Министерство»	• Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	1998–1999
	• Министерство образования Российской Федерации	2000–2004
Модель «Министерство плюс агентство»	• Министерство образования и науки Российской Федерации и находящееся в его подчинении Федеральное агентство по образованию	2004–2007
	• Министерство спорта, туризма и молодёжной политики Российской Федерации и находящееся в его подчинении Федеральное агентство по делам молодёжи	2008–2012
	• Министерство образования и науки Российской Федерации и находящееся в его подчинении Федеральное агентство по делам молодёжи	2012–2018
	• Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и находящееся в его подчинении Федеральное агентство по делам молодёжи	2018–2022
Модель «Министерство и агентство»	• Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и Федеральное агентство по делам молодёжи, подчинённые Правительству Российской Федерации	2018 – настоящее время

Зададимся следующим вопросом: «А может пришло время вернуться к модели «Министерство»? Только не в «совмещённом» контексте. А создать Министерство по делам молодёжи (молодёжной политике). Какие аргументы могут быть «за»?

Прежде всего – исторический фактор. История ГМП ведёт отсчёт от комсомола, который фактически имел двойной статус (две ипостаси в одном лице). Комитеты ВЛКСМ фактически представляли собой, с одной стороны, выборные органы молодёжных общественных организаций, а, с другой стороны, – комитеты по делам молодёжи [15, с. 34]. Комсомол де-юре являлся общественным объединением, а де-факто общественно-государственной организацией. Аппарат ЦК ВЛКСМ, возглавляемый его руководителями (секретарями), wybranными представителями молодёжи, выполнял функции Министерства по делам молодёжи. Аппараты рескомов, обкомов, горкомов, райкомов комсомола можно вполне трактовать как региональные и местные органы по делам молодёжи.

Репрезентативных социологических опросов по рассматриваемой теме фактически не проводились. Можно лишь обратить внимание на результаты он-

лайн-опроса, прошедшего 27–29 октября 2020 года в ТГ-канале «Молодёжь России», принадлежащем Национальному Совету молодёжных и детских объединений России. По результатам онлайн-опроса 2/3 проголосовавших (66%) считают, что в России следует создать Министерство по делам молодёжи (молодёжной политике), 11% полагают, что достаточно включить в наименование Министерства науки и высшего образования словосочетание «по делам молодёжи», 22% полагают, что надо оставить все как есть, 1% высказались за другой вариант.

Надо заметить, что конституционное понимание ГМП есть основа для выделения обособленного органа по её выработке и нормативно-правовому регулированию в структуре федеральных органов исполнительной власти. В Конституции Российской Федерации (в новой редакции пункта «е» части 1 статьи 72) появилось словосочетание «молодёжная политика», означающее, что государство включает в сферу своих обязательств «общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодёжной политики» [16]. Молодёжная политика – неотъемлемая часть государственной политики. Она не является приложением к сфере образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и другим сферам. Вопросы молодёжной политики – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Анализ показывает, что в настоящее время не обнаружены докторские и кандидатские диссертации, монографии и научные статьи, в которых бы обосновывалась необходимость совмещения органов по делам молодёжи с органами управления образованием, культурой, спортом или какими-либо иными областями деятельности. Зато предостаточно защищённых докторских и кандидатских диссертаций, иных научных трудов, в которых содержатся обоснованные предложения о создании самостоятельного (обособленного) федерального органа по делам молодёжи.

Несмотря на все вышеизложенное, парадоксальным выглядит современная модель управления в сфере ГМП. Даже после включения в Конституцию Российской Федерации нормы о молодёжной политике она так и не появилась в названии Министерства, отвечающего за её нормативно-правовое регулирование, выработку и реализацию.

Как известно, Указом Президента РФ в мае 2018 года Федеральное агентство по делам молодёжи было передано в прямое подчинение Правительству РФ, но вопросы выработки ГМП и её нормативно-правового регулирования «почему-то» оставили за созданным Министерством науки и высшего образования РФ [17]. Молодёжное агентство де-юре вывели из подчинения научно-образовательного министерства, а де-факто молодёжная политика опять была поставлена под сферу образования. Сказали «А», но не сказали «Б».

Федеральному агентству по делам молодёжи не доверили выработку ГМП и её нормативно-правовое регулирование. Следует обратить внимание на то, что другим федеральным агентствам в структуре федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, – Федеральному агентству по делам национальностей и Федеральному агентству по государственным резервам – переданы функции по выработке и нормативно-правовому регулированию государственной политики в подведомственных им сферах. Почему же для Федерального агентства по делам молодёжи сделали исключение? Такая молодёжная политика или оставили «на потом»? Зачем нужна «нагрузка» научно-образовательному министерству, если оно молодёжной «нормативкой» системно как не занималось (это за него фактически

делало ранее подчинённое ему агентство), так и не занимается (агентства-то в подчинении нет)?

Сегодня в Российской Федерации действуют два федеральных органа по делам молодёжи, причём неподчинённых друг другу. Статус данных органов, предусмотренный положениями о них [18; 19], представлен в таблице 4.

Таблица 4

Федеральные органы по делам молодёжи

Наименование	Нормативный правовой акт	Статус
<ul style="list-style-type: none"> Министерство науки и высшего образования Российской Федерации 	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 года № 682 (ред. от 23.08.2023 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»	Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере молодёжной политики
<ul style="list-style-type: none"> Федеральное агентство по делам молодёжи 	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 409 (ред. от 16.12.2022 г.) «О Федеральном агентстве по делам молодёжи»	Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодёжной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодёжи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодёжью своих профессиональных возможностей

В период 2015–2019 годов количество самостоятельных органов по делам молодёжи субъектов Российской Федерации колебалось в пределах от 20 до 27. На период принятия в 2020 году Федерального закона «О молодёжной политике в Российской Федерации» их насчитывалось 26. Удивительно, но за год после его вступления в силу количество самостоятельных органов по делам молодёжи сократилось. Счётная палата Российской Федерации констатировала, что их стало 22 на конец 2021 года [20, с. 20–21]. Вероятно, это вызвало определённое недовольство у кураторов молодёжной политики и начался процесс административной «сверки часов» в её реализации. В результате наметилась тенденция по пересмотру органами государственной власти субъектов Российской Федерации подходов к управлению в рассматриваемой сфере и удалось довести количество самостоятельных органов по делам молодёжи до 39.

21 марта 2022 года Комитет Государственной Думы по молодёжной политике призвал высших должностных лиц субъектов Российской Федерации создавать в регионах профильные министерства по молодёжной политике. 17 мая 2022 года руководство Федерального агентства по делам молодёжи заявило, что оно взяло на себя амбициозную цель – создать министерства по делам молодёжи во всех регионах за три года.

Знаменательно, что Президент России Владимир Путин в выступлении на заседании Государственного Совета РФ 22 декабря 2022 года обозначил свою позицию: «В 40 субъектах Федерации работают самостоятельные подразделения, координирующие молодёжную политику. Рассчитываю, что к 2024 году эта сеть охватит все 89 регионов»². Имелось в виду, что на региональном уровне функционирует 40 самостоятельных органов по делам молодёжи. Вероятно, Президент говорил о 39 самостоятельных («несовмещённых», обособленных) органах по делам молодёжи плюс ещё 1 орган по делам молодёжи, совмещающий свою деятельность с «родственными» вопросами гражданско-патриотического воспитания.

По итогам указанного заседания Президент РФ утвердил перечень поручений, один из пунктов которого гласит: «...16. Рекомендовать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации создать в системе органов государственной власти каждого субъекта Российской Федерации орган исполнительной власти, реализующий молодёжную политику в субъекте Российской Федерации. Срок – 1 января 2024 г.»³. Тем самым глава государства рассчитывает, что к началу 2024 года во всех субъектах Российской Федерации появятся министерства или иные органы исполнительной власти, способные обеспечить интеграцию деятельности всех субъектов ГМП, действующих на соответствующей территории.

В настоящее время на 01.09.2023 г. ситуация с региональными органами по делам складывается следующим образом. Во всех субъектах Российской Федерации определены органы, уполномоченные в сфере ГМП, которые можно условно разделить на две группы.

Первая группа – субъекты Российской Федерации, в которых действуют уполномоченные органы исполнительной власти, в названии которых используется слово «молодёжь» или словосочетание «молодёжная политика» либо «дела молодёжи». Таких органов сегодня насчитывается 77, при этом среди них следует выделить:

- 55 самостоятельных («несовмещённых», обособленных) органов по делам молодёжи (18 министерств, 3 государственных комитета, 7 агентств, 6 департаментов, 15 комитетов, 1 главное управление, 5 управлений);
- 22 органа по делам молодёжи, совмещающих свою деятельность с другими вопросами (гражданско-патриотического воспитания – 1; общественного развития или общественных связей (социальных коммуникаций) – 8; общественных и внешних связей – 1; внутренней и информационной политики – 1; образования – 2; образования и науки – 3; спорта – 3; физической культуры и спорта – 3).

Вторая группа – субъекты Российской Федерации, в которых функционируют уполномоченные органы исполнительной власти, в названии которых не используется слово «молодёжь» или словосочетание «молодёжная политика» либо «дела молодёжи».

К ним относятся 11 органов, отвечающих за: образование – 1; образование и науку – 5; образование и спорт – 1; образование, культуру и спорт – 1; внутреннюю политику – 2; информационные и социальные коммуникации – 1. В 1 субъекте Российской Федерации вопросы ГМП отнесены к ведению Администрации Губернатора и Правительства.

Примечательно, что во всех четырёх новых субъектах Российской Федерации

² Заседание Государственного Совета // Президент России: [сайт]. 22.12.2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70169> (дата обращения: 23.08.2023).

³ Перечень поручений по итогам заседания Госсовета (утв. Президентом РФ 29 января 2023 года № Пр-173ГС) // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421> (дата обращения: 23.08.2023).

созданы региональные министерства по молодёжной политике: Министерство молодёжной политики Донецкой Народной Республики; Министерство молодёжной политики Луганской Народной Республики; Министерство по молодёжной политике Запорожской области; Министерство молодёжной политики Херсонской области.

Представляется, что настало время задуматься над тем, чтобы создать ответственное Министерство по делам молодёжи (молодёжной политике) Российской Федерации, а не пытаться «загонять» молодёжную политику под структуры образования или «опекать» её этими структурами «на расстоянии». Проблемы ГМП – это не только проблемы образования молодых людей и их научной деятельности, но и проблемы участия молодёжи в управлении, организации её досуга, развития молодёжных общественных объединений, решения жилищных проблем молодых граждан, их трудоустройства и социальной защиты, поддержки молодёжного предпринимательства и т.д. И решение этих и других проблем молодёжи кто-то должен координировать в рамках тех 21 основных направлений молодёжной политики, которые закреплены в Законе № 489-ФЗ. Создание самостоятельных органов по делам молодёжи во всех или значительном большинстве субъектов Российской Федерации открывает «дорогу» для принятия решения о создании федерального министерства по молодёжной политике.

В толковом словаре русского языка содержится следующее толкование понятия «координация» – согласование, установление целесообразного соотношения между какими-нибудь действиями, явлениями [21, с. 294]. Координацию в сфере ГМП можно определить как специфический вид государственно-властной деятельности, выражающейся в обеспечении единства действий для оптимального достижения целей ГМП или осуществления единого направления деятельности в данной сфере. Формами координации могут быть: нормативно-правовое регулирование, применение мер разрешительного характера (имеются в виду те случаи, когда та или иная деятельность может осуществляться только с разрешения координирующего центра); согласование, методическое руководство. Однако независимо от форм, в которых осуществляется координация, координирующий центр должен иметь больше полномочий, чем у координируемых элементов. Статус Федерального агентства по делам молодёжи не позволит системно координировать деятельность федеральных министерств в рамках той структуры федеральных органов исполнительной власти, которая сложилась в Российской Федерации.

Радует, что Президент РФ В. В. Путин рассматривает органы по делам молодёжи как органы исполнительной власти, которые в первую очередь должны обеспечить координацию в сфере ГМП. Он обратил внимание на то, что: «С учётом возрастного, а не отраслевого признака работа по молодёжному треку требует интеграции и активного участия многих органов власти. В связи с этим Федеральное агентство по делам молодёжи ведёт так называемую административную сшивку этой деятельности. В ряде министерств уже действуют ответственные за молодёжную сферу в статусе заместителей министров. Подобная модель успешно реализуется на уровне крупнейших отечественных компаний, и они тоже включились в эту работу»⁴.

Курс на создание мобильного и «несовмещённого» федерального органа исполнительной власти – Министерства по молодёжной политике Российской Федерации (Министерства по делам молодёжи Российской Федерации) – выглядит оптимальным. В пределах своих полномочий он должен обеспечивать

⁴ Заседание Государственного Совета // Президент России: [сайт]. 22.12.2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70169> (дата обращения: 23.08.2023).

выработку и реализацию ГМП, её нормативно-правовое регулирование и координацию деятельности всех органов и структур, задействованных в данной сфере, разрабатывать государственную программу «Молодёжь России», федеральные нормативные правовые акты в области работы с молодёжью.

Социальная миссия Министерства РФ по молодёжной политике – обеспечить путём государственного регулирования, использования различных форм и методов эффективную работу с молодёжью на всей территории государства, направленную на её развитие и самореализацию в интересах российского общества. Оно, образно говоря, должно стать министерством по делам будущего страны и призвано играть координирующую роль в работе с молодёжью. Это своего рода «антимонопольный комитет» в сфере ГМП, обеспечивающий согласование действий всех федеральных органов исполнительной власти по вопросам работы с молодёжью [22, с. 415–416]. При этом необходимо строго очертить круг вопросов, по которым проводится обязательное согласование.

Наличие в структуре федеральных органов исполнительной власти федерального министерства, не совмещающего вопросы ГМП с другими:

- 1) создаст условия для наиболее точной и системной реализации конституционной нормы о ГМП;
- 2) снимет проблему «сведения» молодёжной политики к статусу некоего «приложения» к политике в сфере образования и другим сферам;
- 3) не позволит иметь в стране монополию какого-либо отраслевого органа в работе с молодёжью;
- 4) обеспечит необходимую координацию и согласование действий всех федеральных органов исполнительной власти по реализации ГМП;
- 5) придаст более предметный и конкретный характер взаимодействия органов государства с институтами гражданского общества по вопросам ГМП;
- 6) будет способствовать более системному и оперативному участию молодёжи и её объединений в управлении делами государства и развитии российского общества;
- 7) позволит сформировать оптимальный механизм нормативно-правового регулирования ГМП.

Указанное Министерство призвано быть главным экспертом в вопросах влияния отдельных государственных решений на положение молодёжи в нашей стране и иметь право «поправить» их в пределах своей компетенции, закреплённое соответствующим Указом Президента РФ, там, где законные интересы молодых граждан игнорируются. Кроме того, оно должно стать уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти по организации мониторинга молодёжной политики и подготовке доклада о положении молодёжи в Российской Федерации, предусмотренных Законом № 489-ФЗ.

Выводы. Представляется, что формирование и развитие эффективной ГМП есть социальный императив настоящего и будущего любого государства. Последнее время имеет место много рассуждений о молодёжной политике как отрасли. И это далеко неслучайно. В настоящее время стоит задача сформировать молодёжную политику как реальную отрасль, имеющую чёткую структуру, предмет ведения и критерии оценки своей деятельности, унифицированную в определённой мере нормативную правовую базу, действующую на всей территории России. Важно определить единые стандарты работы с молодёжью в нашей стране.

Вместе с тем необходимо учесть межведомственный характер реализации ГМП и обеспечить системную интеграцию управления в данной сфере. Однако действующая редакция Федерального закона «О молодёжной политике в Российской Федерации» не способствует ни нормативной, ни понятийной, ни стратегической, ни оперативной интеграции.

Проведённое в декабре 2022 года заседание Государственного Совета РФ обозначило стратегическую линию на формирование самостоятельных органов, координирующих ГМП на всех уровнях. На уровне субъектов Российской Федерации данный процесс идёт полным ходом. Но окончательный выбор на федеральном уровне в пользу создания самостоятельного федерального органа исполнительной власти, координирующего ГМП, пока не сделан. Федеральное агентство по делам молодёжи не обладает таким статусом.

Актуальным является вопрос о «молодёжном» интеграторе со статусом федерального министерства. Необходимо Министерство по молодёжной политике Российской Федерации или Министерство молодёжной политики Российской Федерации (сокращённо – Минмолопол России). Другой возможный вариант – Министерство по делам молодёжи Российской Федерации.

Предлагаемое федеральное министерство призвано, с одной стороны, стать специальным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функциональное межотраслевое регулирование, и, с другой стороны, обеспечить управление подведомственными федеральными учреждениями молодёжного профиля, организацию взаимодействия с региональными и местными органами по делам молодёжи и учреждениями, находящимися в их ведении, а также с органами молодёжного самоуправления и молодёжными организациями.

Библиографический список

1. Закон СССР от 16 апреля 1991 года № 2114–1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 19. Ст. 533.
2. *Чуров В. И.* История разработки закона о молодежи ; интервьюер И. Горбунов // Наша молодежь. 2011. № 4. С. 8–9.
3. Саморегуляция жизнедеятельности молодежи: методология и социальные практики / Ю. А. Зубок, О. Н. Безрукова, Ю. Р. Вишневецкий [и др.]. Белгород : Эпицентр, 2021. 500 с. ISBN 978-5-6045221-7-2. EDN [SUH5WJ](#).
4. Социология : Учебник для вузов / А. В. Воронцов, И. А. Громов, С. Н. Малявин [и др.]. СПб. : Союз, 2003. 463 с. ISBN 5-94033-172-6. EDN [RSWUQB](#).
5. Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 28.
6. Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 года № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 50. Ст. 7185.
7. Социология молодежи : Учебник / Н. М. Боечко [и др.] ; отв. ред. В. Т. Лисовский. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1996. 460 с. ISBN 5-288-01660-7.
8. Постановление Верховного Совета СССР от 1 апреля 1991 года 2074–1 «О введении в действие Закона СССР «О перечне министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 15. Ст. 420.
9. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 года № 1617–1 «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1062.
10. Указ Президента РСФСР от 10 ноября 1991 года № 186 «О Министерстве образования РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1573.

11. Постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 года № 80 «Вопросы Министерства труда и занятости населения РСФСР» // Консорциум «Кодекс». Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901604193> (дата обращения: 23.08.2023).
12. Указ Президента РФ от 1 июня 1992 года № 546 «О структуре государственного управления физическим воспитанием и спортом в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 23. Ст. 1278.
13. Распоряжение Президента РФ от 29 января 1992 года № 39-рп «О полномочном представителе Правительства Российской Федерации по делам молодежи» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 293.
14. Указ Президента РФ от 16 сентября 1992 года № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 12. Ст. 924.
15. Кочетков А. В. Государственная молодежная политика Российской Федерации: от Указа до Закона // 30 лет государственной молодежной политике Российской Федерации. М. : МИРЭА – Российский технологический университет, 2022. С. 7–48.
16. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/constitution/> (дата обращения: 23.08.2023).
17. Указ Президента РФ от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.
18. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 года № 682 (ред. от 23.08.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.
19. Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 года № 409 (ред. от 16.12.2022) «О Федеральном агентстве по делам молодежи» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 22. Ст. 2586.
20. Изотова Г., Шилков Д., Зайцев Д. [и др.]. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации в 2018–2020 годах, в том числе в части реализации жилищных программ для молодых семей»: Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 16 ноября 2021 года // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2021. № 12. 192 с.
21. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азбуковник, 1997. 1202 с. EDN [RXPFZJ](#).
22. Кочетков А. В. Теория правового регулирования государственной молодежной политики в России : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Кочетков Андрей Валентинович. СПб, 2010. 567 с. EDN [QXELB](#).

Поступила: 15.08.2023. Принята: 08.09.2023.

Сведения об авторе:

Кочетков Андрей Валентинович, доктор юридических наук, кандидат социологических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, Россия. av_kochetkov@mail.ru
Author ID РИНЦ: [236113](#); ORCID: [0000-0002-1950-8897](#)

A. V. Kochetkov¹

¹ RANEPА

Moscow, Russia

STATE YOUTH POLICY: SEARCH FOR AN INTEGRATIVE MODEL FORMATION

Abstract. A period has come in Russia when institutional transformations in matters of state youth policy (GMP) are objectively necessary. They presuppose the formation and development of a coherent system of youth affairs bodies, ensuring coordination of efforts of state bodies, local self-government bodies and civil society institutions to implement GMP. The problem is that Russia has been searching for an integrative management model in this area for more than 30 years, discussions continue about the interdepartmental and sectoral nature of GMP, its essence and typology. This article focuses on the issue of a management body in the field of GMP, designed to ensure the integration of the activities of all its social actors. According to the author, it should be created in the rank of a federal ministry. Dialectical and systematic approaches, historical, logical, formal-legal, comparative and structural-functional research methods are used for substantiation. A brief history of the creation and functioning of federal and regional bodies for youth affairs is given, attention is drawn to their current composition and development trends. Conclusions are drawn about the actual approach to the independence of the status of the executive authority responsible for the development and implementation of GMP, its regulatory and legal regulation in the Russian Federation, and measures are proposed to improve integration processes in the management of the sphere under consideration.

Keywords: state; law; governance; model; integration; youth; youth policy; state youth policy; integrative approach; strategy; youth affairs body; ministry; state program

For citation: Kochetkov A. V. State youth policy: search for an integrative model formation. *Science. Culture. Society*. 2023;29(3):120–135. (In Russ.). <https://doi.org/10.19181/nko.2023.29.3.7>

References

1. Law of the USSR of April 16, 1991 No. 2114-1 “On the general principles of state youth policy in the USSR”. *Vedomosti of the Congress of People’s Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR*. 1991;(19):533. (In Russ.).
2. Chuprov V. I. History of the development of the law on youth. Interviewed by I. Gorbunov. *Nasha molodezh’*. 2011;(4):8–9. (In Russ.).
3. Zubok Yu. A., Bezrukova O. N., Vishnevsky Yu. R. [et al.]. Self-regulation of youth life: methodology and social practices. Belgorod: Epicenter; 2021. 500 p. (In Russ.). ISBN 978-5-6045221-7-2.
4. Gromov I. A., Vorontsov A. V., Malyavin S. N. [et al.]. *Sociology*. St. Petersburg: Soyuz; 2003. 302 p. . (In Russ.). ISBN 5-94033-172-6.
5. Federal Law No. 489-FZ of December 30, 2020 “On Youth policy in the Russian Federation”. *Coll. of Legislation of the Russian Federation*. 2021;1(Part I):28. (In Russ.).
6. Decree of the Government of the Russian Federation No. 2403-r dated November 29, 2014 “On approval of the Foundations of the State Youth Policy of the Russian Federation for the period up to 2025”. *Coll. of Legislation of the Russian Federation*. 2014;(50):7185. (In Russ.).
7. Boenko N. M. [et al.]. *Sociology of youth : Textbook*. St. Petersburg: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo un-ta; 1996. 457 p. ISBN 5-288-01660-7. (In Russ.).
8. Resolution of the Supreme Soviet of the USSR of April 1, 1991 No. 2074-1 “On the enactment of the Law of the USSR “On the list of Ministries and other central bodies of State Administration of the USSR”. *Vedomosti of the Congress of People’s Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR*. 1991;(15):420. (In Russ.).
9. Resolution of the Presidium of the Supreme Of the RSFSR Council of July 30, 1991 No. 1617-1 “On amendments to the list of Republican ministries and State Committees of the RSFSR”. *Vedomosti of the Congress of People’s Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1991;(31):1062. (In Russ.).

10. Decree of the President of the RSFSR of November 10, 1991 No. 186 "On the Ministry of Education of the RSFSR". *Vedomosti of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1991;(46):1573. (In Russ.).
11. Decree of the Government of the RSFSR of December 28, 1991 No. 80 "Issues of the Ministry of Labor and Employment of the Population RSFSR". (In Russ.). Available at: <https://docs.cntd.ru/document/901604193> (accessed: 23.08.2023).
12. Decree of the President of the Russian Federation of June 1, 1992 No. 546 "On the structure of state administration of physical education and sports in the Russian Federation". *Vedomosti of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the Russian Federation*. 1992;(23):1278. (In Russ.).
13. Decree of the President of the Russian Federation No. 39-rp dated January 29, 1992 "On the Plenipotentiary Representative of the Government of the Russian Federation for Youth Affairs". *Vedomosti of the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the Russian Federation*. 1992;(6):293. (In Russ.).
14. Decree of the President of the Russian Federation No. 1075 of September 16, 1992 "On priority measures in the field of state youth policy". *Coll. of Acts of the President and Government of the Russian Federation*. 1992(12):924. (In Russ.).
15. Kochetkov A. V. State Youth Policy of the Russian Federation: from Decree to Law. In: 30 years of state youth policy of the Russian Federation. Moscow: MIREA – Russian Technological University; 2022. P. 7–48. (In Russ.).
16. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the All-Russian vote on 01.07.2020). (In Russ.). Available at: <http://pravo.gov.ru/constitution/> (accessed: 23.08.2023).
17. Decree of the President of the Russian Federation No. 215 dated May 15, 2018 "On the structure of federal executive authorities". *Coll. of Legislation of the Russian Federation*. 2018(21):2981. (In Russ.).
18. Resolution of the Government of the Russian Federation of June 15, 2018 No. 682 (ed. 08.23.2023) "On approval of the Regulations on the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and the Recognition of Certain Acts of the Government of the Russian Federation as invalid". *Coll. of Legislation of the Russian Federation*. 2018(26):3851. (In Russ.).
19. Resolution of the Government of the Russian Federation of May 29, 2008 No. 409 (ed. 12.16.2022) "On the Federal Agency for Youth Affairs". *Coll. of Legislation of the Russian Federation*. 2008(22):2586. (In Russ.).
20. Izotova G., Shilkov D., Zaitsev D. [et al.]. Report on the results of the expert-analytical event "Analysis of the implementation of state youth policy in the subjects of the Russian Federation in 2018-2020, including the implementation of housing programs for young families": Approved by the Board of the Accounting Chamber of the Russian Federation on November 16, 2021. *Bulletin of the Accounting Chamber of the Russian Federation*. 2021(12):192. (In Russ.).
21. Ozhegov S. I., Shvedova N. Y. Explanatory dictionary of the Russian language. Moscow: Azbukovnik; 1997. 1202 p. (In Russ.).
22. Kochetkov A. V. Theory of legal regulation of state youth policy in Russia. Doctor Degree Thesis: St. Petersburg; 2010. 567 p. (In Russ.).

Received: 15.08.2023. Accepted: 08.09.2023.

Information about the author:

Andrey V. Kochetkov, Doctor of Law, Candidate of Sociology, Professor of the Department of Civil Service and Recruitment Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia. av_kochetkov@mail.ru

ORCID: [0000-0002-1950-8897](https://orcid.org/0000-0002-1950-8897)